Die Angelegenheiten der ausschließlichen Zuständigkeit eines Staates gemäß Art. 15, Abs. 8 der Satzung des Völkerbundes.

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau

vorgelegt von

Hannes Körner

Breslau, 1933

Gedruckt mit Genehmigung der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau.

Berichterstatter: Prof. Dr. Wegner

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsverzeichnis

S.

I. Einleitung: Die Aufgabe 1

II. Das Vorbehaltsgebiet nach der Geschichte des Abs. 8 von Artikel 15 derSatzung des Völkerbundes 3

III. Die Bedeutung des Art. 15, VIII nach der Praxis des Völkerbundes . 7

IV. Die Auslegung des Wortlautes 11

1. Der Begriff „Compétence“ 11

2. Die Abweichungen in den beiden authentischen Texten 15

V. Vergleich der Bestimmung in Abs. 8 mit den in Schiedsverträgen üblichen Interessenklauseln 17

1. Das gemeinsame Prinzip 17

2. Die Geltendmachung der Klausel ist eine Ermessensfrage einer Partei 21

3. Die Rechtsnatur des Abs. 8 25

VI. Lassen sich die Vorbehaltsangelegenheiten nach einem gemeinsamen objektiven Merkmal aufzählen? 28

1. Die Angelegenheiten ausschliesslicher Zuständigkeit und der Begriff der inneren Angelegenheiten 28

2. Das Vorbehaltsgebiet und die Souveränität der Staaten 30

VII. Anerkennt das positive Völkerrecht ein Gebiet der ausschliesslichen Zuständigkeit jeden Staates? 36

1. Die Beziehungen von Völkerrecht und Landesrecht 36

2. Die Rolle des Völkerrechts in Art. 15, VIII der Satzung . . . 40

3. Der relative Charakter der Vorbehaltsangelegenheiten 45

VIII. Folgen des wirksamen Einwandes aus Art. 15, VIII der Satzung auf das Verhältnis der streitenden Parteien 47

Literatur-Verzeichnis.

Anzilotti Lehrbuch des Völkerrechts, 1929

Baker, R. St. Woodrow Wilson, Memoiren und Dokumente über den Vertrag von Versailles in aut. Uebers. K. Thesing, Bd. I-III, 1923

Botschaft des Schweizerischen Bundesrates an die Bundesverslg. betr. die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund v. 4. Aug. 1919

Brierly, I. L. Matters of domestic jurisdiction, in British Yearbook of International Law, 1925

Brown, P. M. Arbitrage et Justice in: Revue de Droit International et de Législation Comparé, 1924

Bruns, V. Völkerrecht als Rechtsordnung, I, in: Zeitschr. f. ausl. öff. Recht u. Völkerr. I, 1, 1929

Die Entscheidungen des Ständigen Internationalen Gerichtshofs 1922—1930 in Fontes Juris Gentium, 1931

v. Bülow Der Versailler Völkerbund, 1923

Castberg, F. La Compétence des Tribunaux Internationaux, in: Revue de Droit International et de Législation Comparé, 1925

La Compétence de la S. d. N. Concernant le Règlement des Différends Internationaux in: Revue de Droit International et de Législation Oomparé, 1922

Charteris, A. H. An Australian Opinion on Art. 15, VIII of the Convenent of the League of Nations, in: British Yearbook of Intern. Law, 1926

Clad, C. L. Wesen und Grenzen der internat. Schiedsgerichtsbarkeit als Grundlage für das Völkerrecht der Zukunft, in Frankf. Abhand. z. mod. Völkerr. Heft 10

Conference International de la Paix, 1899, I

van Deth, A. Etude sur l' interprétation du § 8 de l' art. 15 du pacte de la S. d. N. 1928

Drucker, P. Die Rechtfertigung des Völkerrechts aus dem Staatswillen, Heft 8 der völkerr. Monograph. (Schücking, Strupp, Weberg), 1932

Dupuis, Ch. Le Droit des Gents et les Rapports des Grandes Puissances avec les autres Etats avant le Pacte de la S. d. N. 1921

Erich, R. Le Protokol de Génève. In: Revue de Droit Intern. et de Législ. Comp. 1924

Probleme der Intern. Crganisation, 1914

Fauchille P. Traité de Droit Intern. Public. Tome I, 1—3. 1926

Fenwick The Scope of Domestic Questions, in: Int. Law, in American Journal of Intern. Law, 1925

Fleischmann, M. Völkerrechtsquellen, 1905

v. Freitagh-Loringhoven Die Satzung des Völkerbundes. 1926

Gmelin, H. Politische Abhängigkeit von Staaten, 1932

Hall A Treatise on International Law, 1917

Hammarskjöld, A. Extension de l' Arbitrage Obligatoire et Compétence Obligatoire de la Cour Permamente de Justice International, in: Rev. de Droit Intern. et de Législ. Comp. 1928

Harder, H. A. Souveränität der Staaten und Aufgaben des Völkerbundes in: Völkerbundfragen 1926, Nr. 13/14

Heller, H. Die Souveränität, 1927

Heilborn Grundbegriffe des Völkerrechts, in: Handb. d. Völkerr. (Stier-Somlo) I, 1912

Hoijer, O. La Solution Pacifique des Litiges Internationaux, 1925

Hoijer, O. Le Pacte de la Société des Nations, 1926

Hold-Ferneck Lehrbuch des Völkerrechts, I, 1930. II, 1932

Hudson, M. O. The Registration and Publication of Treatise, in: Americ. Journ. 1925

Hurst, C. Interpretation of Art. 15, VIII of the Convenant of the League of Nations, in: British Yearbook of Intern. Law, 1923/24

Jitta, J. Die Neugestaltung des Internationalen Rechts, 1919

Keith, A. B. The Sovereignty of the British Dominions 1929

Kelsen Das Problem der Souveränität und das Völkerrecht, 1921

Kluyver, C. A. Documents on the League of Nations, 1920

Lammasch, H. Die Lehre von der Schiedsgerichtsbarkeit in ihrem ganzen Umfange, 1914

Lapradelle Plaidoirie pour le Government Francaise, in: C. P. Serie C, Nr. 2

Lawrence, T. The Principles of International Law, 1929

Lessing, W. Die Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs, 1932

Liszt-Fleischmann Lehrb. d. Völkerrechts, 1925

Lodge, C. The Senate and the League of Nations, 1925

Löffler, M. Vereinigte Staaten von Amerika, Versailler Vertrag und Völkerbund, in: Politische Wissenschaft, Heft 11, 1932

v. d. Lühe, H. Die internationale juristische Person, 1931

v. Magyary, G. Die internationale Schiedsgerichtsbarkeit im Völkerbunde. 1922

Mariotte, P. Les Limites Actuelles de la Compétence de la S. d. N., 1926

Martens Nouveau Recueil Général de Traité et Autres Actes Relatifs aux Rapports de Droit International

McDonald, J. The Constitution of the U.S.A. 1881

Merkel Zum Interpretationsproblem, in: Grünhut's Zeitschrift Bd. 42

Nippold, O. Die Fortbildung des Verfahrens in völkerrechtlichen Streitigkeiten, 1907

Oppenheim-MacNair International Law, I, II, 1928

Paulus, I. Les Affaires Domestiques de l' Art. 15, alinéa 8 du Pacte de la S. d. N. in: Rev. d. Droit Intern. de Sciences Diplomatiques, Politiques et Soziales, 1924

Philipse, H. Le Rôle du Conseil de la S. d. N. dans le Règlement Pacifique des Différends Internationaux, 1929

Pohl, H. Neues Völkerrecht auf Grund des Versailler Vertrages, in: Völkerrechtsfragen (Pohl-Wenzel) Heft 14, 1927

Politis, N. Le Problème des Limitations de la Souverainité et la Théorie de l' abuse des Droits dans les Rapports Internationaux, in: Recueil des Cours, 1925

Ray, I. Commentaire du Pacte de la S. d. N. 1930

Revier, A. Principes du Droit des Gens, 1896

Röttger, M. Die Voraussetzungen für die Anwendung von Völkerbundszwangsmassnahmen, insbesondere solcher militärischer Natur, in: Franf. Abhandlg. z. mod. Välkerr. Heft 27, 1931

Rousseau, Ch. La Compétence de la S. d. N. dans le Règlements des Conflicts Internationaux, 1927

Scelle, G. Le Pacte des Nations et sa Liaison avec le Traité de Paix, 1919

Schmitt, Carl Die Kernfrage des Völkerbundes, in: Heft 18 der Völkerrechtsfragen (Pohl-Wenzel), 1926

Schmidt, A. Der Lotusfall vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof im Haag, Diss. Bresl. 1931

Schücking, W. Das Genfer Protokoll, in Völkerbundfragen 1924, Nr. 8/9
Das Völkerrechtliche Institut der Vermittlung, 1923
Schücking-Wehberg Die Satzung des Völkerbundes, 2. Aufl. 1924
Schubert, W. Völkerbund und Staatssouveränität, 1929
Seymour, Ch. The Intimate Papers of Colonel House, Bd. 4, 1928
Stier-Somlo Handwörterbuch der Rechtswissenschaften, Bd. 6
Strisower Der Krieg und die Völkerrechtsordnung, 1919
Intervention, im Wörterbuch des Völkerrechts [Strupp] 1, 1924
Strupp Theorie und Praxis des Völkerrechts, 1925
Das Werk von Locarno, 1926
Die wichtigsten Arten der völkerrechtlichen Schiedsverträge, 1917
Besprechung von Hold-Ferneks Lehrbuch des Völkerrechts, 1 in Zeitschr. f. d. ges. Staatsw. Bd. 91, 1931
Wörterbuch des Völkerrechts Bd. 1
Suckiennicki La Souveraineté des Etats en droit international moderne, 1927
Taft Papers on the League of nations, 1920
Temperley A history of the Peace-Conference of Paris, Band VI, 1924
Triepel Völkerrecht und Landesrecht, 1899
Internationale Regelung der Staatsangehörigkeit, in: Zeitschr. f. ausl. öff. Recht und Völkerrecht, 1, 1, 1929
Verdross Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, 1926
de Visscher L' interpretation du pacte au lendemain du différend Italo-Grec in: Revue de droit intern. et de legisl. comp. 1924
Waldecker Allgemeine Staatslehre, 1927
Kurzgefasster Grundriss der Allgemeinen Staatslehre, 1932
Walz Das Wesen des Völkerrechts u. Kritik der Völkerrechtsleugner, 1930
Wegner Einführung in die Rechtswissenschaft, 1931
Ueber Anerkennung im Völkerrecht, in Festgabe für Heilborn, 1931
Vom Wandel des Welturteils über die deutsche Kriegführung, Zeitschr. für Völkerrecht XVI. 1932
Wenzel Juristische Grundprobleme, 1920
Zorn Das Deutsche Reich und die internationale Schiedsgerichtsbarkeit, 1911
Weltunionen, Haager Friedenskonferenzen und Völkerbund, in: Heft 1 der Völkerrechtsfragen [Pohl-Wenzel] 1925

American Journal of International Law
British Yearbook of International Law
Entscheidungen des Ständigen Internationalen Gerichtshofs, in deutscher Sprache vom Kieler Institut für Internationales Recht, Bd. I - VI
Niemeyers Zeitschrift
Publications de la Cour Permanente de Justice International, Série A, B, C [abgekürzt C. P.]
Revue de Droit International et de Législation Comparé
Revue de Droit International de Sciences Diplomatiques, Politiques et Sociales
Société des Nations, Journal Officiel [abgekürzt J. O.]
Völkerbundfragen
Zeitschrift für Völkerrecht.

I. Einleitung: Die Aufgabe.

Mit der fortschreitenden Entwicklung der Beziehungen zwischen den Staaten nahm auch die Bestrebung zu, den Krieg als den furchtbaren Opferaltar der Menschheit aus dem Weltgeschehen zu verbannen. Streitigkeiten, die gewaltsame Auseinandersetzungen im Gefolge haben, sollen durch diplomatische Verhandlungen, durch Vermittlung Dritter oder durch den Schiedsspruch besonders eingesetzter Organe beigelegt werden. So zeigt auch die Satzung des Genfer Völkerbundes, der sein Dasein in der Hauptsache durch seine Frieden erhaltenden Aufgaben zu rechtfertigen sucht, in den Art. 11—15 die Wege zu diesem Ziel. Wenn auch die darin enthaltenen Bestimmungen im wesentlichen keine neuen Möglichkeiten der friedlichen Beilegung drohender oder schon entstandener Streitigkeiten bringen und vor allem auch keine allgemeinen Verpflichtungen aufstellen, schiedsrichterliche Erledigung in Anspruch zu nehmen, ist doch für jeden Streitfall der Versuch einer Vermittlung durch den Völkerbund gemäß Art. 15 der Satzung obligatorisch: der in Frage kommende Staat muß nämlich die Angelegenheit dem Rat zur friedlichen Erledigung überlassen.[1])

Eine wichtige Einschränkung dieser Befugnis des Rates enthält indessen die Bestimmung des Abs. 8 von Art. 15, die der Souveränität der einzelnen Staaten Rechnung trägt. Wenn sich der Gegenstand einer zwischenstaatlichen Streitigkeit als eine Frage erweist, die nach Völkerrecht der ausschließlichen Regelung einer Partei zukommt, dann hat sich der Völkerbund als unzuständig zur Lösung dieses Streites zu erklären. Ohne diese Bestimmung wären alle nur denkbaren Konflikte der Kompetenz des Völkerbundes unterworfen gewesen.

Was indessen unter dieser „ausschließlichen Zuständigkeit eines Staates" im einzelnen zu verstehen ist, wann die Voraussetzungen zur Wirksamkeit der Bestimmung erfüllt sind, ist durchaus streitig. Aber nicht nur über den Inhalt und die Grenzen, auch über die Bedeutung des Abs. 8 in Art. 15 der Satzung gehen die Meinungen weit auseinander.

Wohl keine andere Vorschrift der Satzung hat derartig verschiedene Ansichten im Gefolge gehabt. Seltsamerweise haben sich gerade Staaten, die sich am meisten gegen die Aufnahme des Abs. 8 gewehrt haben, später dieser Bestimmung zur Verteidigung ihrer Unabhängigkeit bedient.[2]) Während aber nach einer Ansicht die Bestimmung „is one of the statements of

[1]) Vergl. unten S. ff.
[2]) Vergl. z. B. Frankreich im Marokkostreit vom 7. 2. 23

which there are several in the treaty where words are used which is difficult to belief there authors could have written down in seriousness,"[1]) wird ihr von anderer Seite „une importance toute spécial"[2]) beigelegt; sie ist „éminement, favorable à la défense des droits sur lesquel aucune indépendance d'Etat n'entend subir une contrôl étranger".[3]) Taft war sogar der Ansicht, daß auch ohne diese Bestimmung der Völkerbund sich nicht in die fraglichen Angelegenheiten mischen dürfe, er hielt sie für überflüssig, und befürwortete ihre Aufnahme nur, um allen Einwänden den Boden zu entziehen.[4])

Dieses besondere Interesse, daß dieser Bestimmung entgegengebracht wird, ist auch garnicht erstaunlich, wenn man sich vor Augen hält, daß sie im Hauptabschnitt des Paktes, der Beilegung internationaler Streitigkeiten, Aufnahme gefunden hat. Gerade aus diesem Grunde aber ist es nötig, Inhalt und Grenzen des Gebietes der ausschließlichen Zuständigkeit eines Staates klarzustellen. Erst dann wird ein Urteil über die Bedeutung der Vorschrift in der Staatenpraxis möglich sein.

Die Untersuchung muß naturgemäß von den Erwägungen ausgehen, die zur Aufnahme des Abs. 8 in die Satzung geführt haben. Zusammen mit den daraus gewonnenen Ergebnissen wird die bisherige Praxis des Völkerbundes und des Ständigen Internationalen Gerichtshofes und die daran angeschlossenen Erörterungen der Wissenschaft heranzuziehen sein. Die Natur der Frage bringt es mit sich, daß zu einer Bestimmung des Umfanges des Vorbehaltsgebietes Grundfragen des Völkerrechts nicht übergangen werden können.

---

[1]) Vergl. Speech of Lodge in the Senate of USA am 12. August 1919, Lodge S. 293

[2]) Bericht der Juristen im Aalandfall. J. O. oct. 1920, Suppl. spec. Nr. 3, S. 4

[3]) C. P. Serie C Nr. 2, Vol. Sup. 20

[4]) Taft, Papers, S. 325 ff.

II. Das Vorbehaltsgebiet nach der Geschichte des Abs. 8 von Artikel 15 der Satzung des Völkerbundes.

Der Schutz der innerstaatlichen Kompetenz ist erst im späteren Verlauf der Satzungsberatungen für den Völkerbund zur Sprache gekommen. Der Entwurf vom 14. 2. 1919 enthält eine dahingehende Bestimmung nicht, und ihre Aufnahme in den Pakt ist nur durch außerordentliche Umstände herbeigeführt worden. Das dritte Wilson'sche Projekt brachte demgegenüber sogar unter Artikel 3[1]) eine erhebliche Beschränkung staatlicher Souveränität: nach ihr konnte eine Rektifikation von Territorien der Mitgliedstaaten durch den Völkerbund ausgeführt werden. Vor allem auf den Druck der Vereinigten Staaten ist es zurückzuführen, daß eine Zuständigkeitsbeschränkung des Rates in Streitigkeiten innerstaatlichen Charakters unter Art. 15 der Satzung aufgenommen wurde.

Den Gedanken, daß die Souveränität der Mitglieder gewahrt bleiben und Angelegenheiten der erwähnten Art von jedem Verfahren des Völkerbundes ausgeschlossen bleiben sollte, war auch von Seiten anderer Staaten so in der schweizerischen Bundesratssitzung vom 10. 3. 19 ausgesprochen worden.[2]) Demgemäß wurde sowohl in der Note an die Pariser Friedenskonferenz der Wunsch ausgedrückt, die Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Gliedstaaten ausdrücklich auszuschließen[3]) als auch von der schweizerischen Delegation auf der Konferenz der neutralen Staaten am 20., 21. März 1919 die Einführung eines neuen Artikels XVIII bis in den Völkerbundsentwurf vom 14. 2. 19 gefordert:[4])

„Unter Vorbehalt der Bestimmungen des gegenwärtigen Vertrages bleibt die Souveränität der Gliedstaaten unberührt und der Bund befaßt sich nicht mit den inneren Angelegenheiten der Staaten."

Die endgültige Aufnahme einer Bestimmung in die Satzung, welche der staatlichen Souveränität Rechnung tragen konnte, ist jedoch letzten Endes durch die starke politische Opposition veranlaßt worden, die Wilson auf seiner Propagandareise in Amerika gegenüber dem Entwurf vom 14. 2. 1919 vorfand. Diese starke Opposition, die in Wilson seit seiner Wahl im Jahre 1916 stets den Demokraten erblickte, hatte er auch während des Krieges nicht zu schwächen vermocht: er selbst bezeichnet sich als den „unembarrassed spokesman"[5]) der Demokratischen Partei.

Zu dieser wenig günstigen Stellung des Präsidenten gegenüber dem Senat kam noch ein weiterer Umstand: die öffentliche

---

[1]) Kluyver. S. 65
[2]) Botschaft, S. 7
[3]) Uebersetzung der Note in Op. cit. S. 267 Beilage II, 9. Ziff. 5
[4]) In Uebersetzung Op. cit. S. 270 ff. Beilage II, 10
[5]) Temperley, VI, S. 391

Meinung in den Vereinigten Staaten war für keine weitere Einmischung in die europäischen Angelegenheiten. Man war durch den Krieg ermüdet. Man wollte zurück an seine Geschäfte in der alten gesicherten und isolierten Stellung.[1]) Anfangs hatte man gegen die 14 Punkte Wilsons und die Errichtung eines Völkerbundes nichts einzuwenden. Als sich nun aber zeigte, daß ein Völkerbund auch die Vereinigten Staaten Opfer kosten sollte, fand die Opposition mit ihrem Schlagwort „Vermeidet verstrickende Bündnisse" offene Ohren.[2])

Die Stärke der Opposition war für das Völkerbundsprojekt insoweit verhängnisvoll, weil nach der USA-Verfassung der Präsident völkerrechtliche Verträge nur schließen kann „by and with the Advice and Consent of the Senate".[3]) In dem sogenannten „Round Robin" hatten am 4. 3. 19 37 Senatoren[4]) die Absicht ausgesprochen, daß . . . „the constitution of the League of Nations in the form now proposed to the Peace Conference should not be accepted by the United States".[5]) Die nationale Partei wollte das Prinzip der unbeschränkten Souveränität gewahrt wissen, da sie fürchtete, der Völkerbund könnesich auf Grund seiner elastischen Satzung einmal in die inneren Angelegenheiten der Union oder überhaupt in amerikanische einmischen. Aus diesen Gründen sollte auch eine Senatskommission den Präsidenten nach Paris begleiten, was aber später schließlich unterblieb. Um diese Kritik seiner Landsleute zum Schweigen zu bringen, die eine Ratifizierung des Paktes in Frage stellen konnte, mußte Wilson sich zu Zusätzen, vor allem bezüglich der Monroe Doktrin und den innerstaatlichen Angelegenheiten entschließen.

In den ersten Tagen nach seiner Rückkehr von Amerika war der Präsident garnicht zu Veränderungen der Satzung geneigt, die den Wünschen des Senats hätten Rechnung tragen können. Am 16. 3. 19 schreibt House[6]) in seinem Tagebuch, Wilson sei der Ansicht, jede Veränderung würde die Aussicht auf Ratifizierung eher verringern als vergrößern. Die Bemühungen des Colonel House zusammen mit Lord Cecil und den verschiedenen Briefen und Telegrammen[7]) der Senatoren Hitchcoock, Taft, Lovell und Elihu Root konnten endlich Wilson von der Notwendigkeit wichtiger Veränderungen und Zusätze überzeugen. Das Telegramm des Senators Taft vom 18. 3. 19 soll im Auszug wiedergegeben werden, da es die Basis der hauptsächlichen Veränderungen darstellt:[8])

---

[1]) Baker, Memoiren I, 254
[2]) a. a. O. S. 255
[3]) Art. 2. Sect. II, Abs. 2 der Verfassung in Macdonald, the Constitution . .
[4]) Nach Löffler, S. 16, mehr als ein Drittel.
[5]) Vergl. Lodge, S. 119, Kluyver. S. 204
[6]) Seymour, Bd. IV, S. 427
[7]) Wiedergegeben in Am rican Journal 1919 S. 580 ff.
[8]) Baker, Memoiren, I, S. 261

„ . . . and add to Articel 15 a provision that where the Executive Council of the Body of Delegates finds the difference to grow out of an exclusively domestic policy, it shall recommend no settlement, the ground will be completely cut from under the opponent of the League in the Senate. Addition to Art. 15 will answer objection as to Japanese immigration, as well as tariffs unter Art. 21 . . . "[1])

Daraus geht hervor, daß vor allem die Einwanderungs- und Zollfragen Grundlage dieser amerikanischen Bestrebungen bildeten. Zur Frage der Einwanderungspolitik gibt Colonel House den Kommentar,[2]) der Vorbehalt der inneren Angelegenheiten sei zwar den Senatoren an der pazifischen Küste wegen der japanischen Einwanderung recht gewesen, nicht aber den proirischen Senatoren, die darin englische Bestrebungen erblickten, die irische Frage aus dem Bereich des Völkerbundes auszuschalten.

In der Frage der Einwanderung fremder Rassen fanden sich auch die britischen Dominions einig in der Opposition der Vereinigten Staaten. Besonders im Hinblick auf die japanische Auswanderung wollte man die Angelegenheit als rein staatliche selbständig unter Ausschluß jeder anderen Macht regeln: „None of the Dominions was prepared to accepte full rights of immigration for nationals of League States".[3])

Als der Völkerbundsausschuß am 22. 3. 19 zum ersten Mal nach der Amerikareise Wilsons zur Revision des Paktes wieder zusammentrat, verfaßte Wilson den Zusatzentwurf[4]) über die drei wichtigen Punkte 1. Monroe Doktrin, 2. Austritt aus dem Völkerbund und 3. interne Fragen. Da die Engländer, denen der Entwurf vor Uebergabe an den Ausschuß zur Kritik vorgelegt wurde, zu den letzten beiden Punkten sofort ihre Zustimmung gaben,[5]) wurde die folgende Fassung eines Zusatzes zu Art. 15 dem Ausschuß übergeben:[6])

„Ajouter à l' article 15 le paragraph suivant: „„Si le différend entre les Parties est reconnu par le Conseil exécutif ou par 'l Assemblée des Délégués être une question qui, en droit public, est du ressort exclusif de la jurisdiction legislative nationale d' une des Parties, le Conseil exécutif, ou l' Assemblée des Délégués devra déposer un rapport en ce sens, et ne devra faire aucune recommandation relative au réglement du différend"".

---

[1]) Seymour, Band IV, S. 440
[2]) Seymour, Band IV, S. 447
[3]) Temperley VI, S. 353
[4]) Baker, Mem. I. S. 266
[5]) Baker, Mem. I, S. 267 u. Seymour, S. 397
[6]) Vergl. C. P. Serie C Nr. 2, Vol. Sup. S 261, Dokument nicht erhältlich (A valuable) so auch Lapradelle im Marokkostreit, Serie C Nr. 2, S 77

Der Entwurf wurde ohne größere Debatte angenommen und als Abs. 8 dem Art. 15 angefügt, der in heute geltender französischer Fassung lautet:

„Si l'une des Parties prétend, et si le Conseil reconnnît que le différend porte sur une question que le Droit International laisse à la compétence exclusive de cette Partie le Conseil le constatera dans un rapport sans recommander aucune solution"[1])

Mit Schücking-Wehberg muß man die Abänderung in der Fassung — un droit publique zu droit international — als bedeutungslos ansehen.[2]) Wollte man droit publique mit „öffentlichem Recht" übersetzen, in unserem Sinne also das Landesrecht im Gegensatz zum Völkerrecht darunter verstehen, so würde man zu dem Ergebnis kommen, daß nach den Vorschriften des Landesrechts zu bestimmen wäre, was der betreffende Staat ausschließlich regeln darf. Da ein weiteres Eingehen auf diese Frage an dieser Stelle nicht geboten erscheint, so muß auf die Ausführungen unter VI verwiesen werden.

Nach den Erwägungen, die zur Aufnahme des Abs. 8 in Art. 15 geführt haben, muß man zu den „Domestic Matters" die Angelegenheiten der Schutzzollpolitik und der Einwanderung zählen. In dem Gesetzesentwurf zur Ratifikation des Versailler Vertrages, den der USA-Senat am 13. 3. 1920 ablehnte, werden aber außerdem noch handelspolitische Fragen, Angelegenheiten arbeitsrechtlicher Regelung, der Frauen- und Kinderhandel u. a. erwähnt. Aus der Anführung der Worte „and all other domestic questions" geht jedoch hervor, daß die Aufzählung keineswegs erschöpfend ist und nur als Beispiel gemeint sein kann. Auch Wilson hatte vor dem Commitee of Foreign Relations auf die Gefahr hingewiesen, die eine Aufzählung der Fragen, die unter Abs. 8 zu verstehen seien, mit sich bringen würde: „No enumeration of domestic questions was undertaken, because to undertake it even by sample, wuold have involved the danger of seeming to exclude those not mentioned".[3]) Dieser Vorwurf muß alle derartigen Versuche treffen, die von der Wissenschaft unternommen wurden, um eine Liste der Vorbehaltsangelegenheiten zu geben.[4]) Die Beispiele können immer nur insoweit Bedeutung haben, als sich mit ihrer Hilfe möglicherweise die Grundsätze finden lassen, nach denen sich die Frage nach der ausschließlichen Zuständigkeit eines Staates beantworten läßt.

---

[1]) RGBl. 1919, S. 730
[2]) Schücking, Wehberg. S. 592
[3]) Lodge, S. 301
[4]) Vergl. die ausführliche Zusammenstellung bei Rousseau, S. 191 ff.

III. Die Bedeutung des Art. 15, VIII nach der Praxis des Völkerbundes.

Aus der Reihe der Streitfälle die dem Völkerbundsrat oder dem mit ihm verbundenen Ständigen Internationalen Gerichtshof seit dem Bestehen des Völkerbundes vorgelegen haben, sollen diejenigen geschildert werden, in denen in irgendeiner Form der Einwand der Unzuständigkeit gemäß Art. 15 Abs. 8 berührt worden ist. Daran wird die Bedeutung dieser Bestimmung erkennbar werden. Allerdings sind diese Konflikte in ihrem Verlauf mehr oder weniger bekannt. Als Grundlage der nachfolgenden Ausführungen ist es jedoch unerläßlich in kurzer Zusammenfassung die in Betracht kommenden Tatbestände darzustellen.

An erster Stelle steht der zwischen Schweden und Finnland wegen der Aalands-Inseln ausgebrochene Konflikt, der auf der Tagung des Völkerbundes vom 12. Juli 1920 verhandelt wurde.[1]) Die Bevölkerung der Aalands-Inseln, die der finnische Staat als sein Gebiet ansah, hatte nach der Auflösung des Russischen Reiches mit überwiegender Mehrheit den Anschluß an Schweden gefordert. Als Schweden nun nach längeren Verhandlungen das Ansinnen an Finnland stellte, die staatliche Zugehörigkeit der Inseln von einer Volksabstimmung abhängig zu machen, wurde dies verweigert. Nun lenkte England die Aufmerksamkeit des Rates auf den Streit. Dieser beauftragte eine Juristenkommission, die u. a. den finnischen Einwand aus Art. 15 Abs. 8 der Satzung zu prüfen hatte, daß die Frage nach Völkerrecht der alleinigen Beurteilung Finnlands unterliege.

In eingehender Begründung kommt das Gutachten zur Ablehnung des Einwandes. Zwar sei es wesentlicher Ausfluß der Souveränität, daß ein Staat über sein Gebiet frei verfügen könne. Auch erkenne das Völkerrecht einzelnen Teilen der Bevölkerung nicht das Recht zu, „de séparer par un simple acte de volonté de l'Etat".[2]) Für Finnland indessen seien andere Erwägungen ausschlaggebend. Wenn auch Finnland als Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft anerkannt sei, könne aus dieser Anerkennung doch nicht auf eine unumstößliche Abgrenzung seines Gebietes geschlossen werden. Die Tatsache, daß die Aaland-Inseln im Russischen Reich ein Teil Finnlands waren, könne nicht rechtfertigen, daß im gegenwärtigen Zeitpunkt „le sort des iles d' Aaland soit le même"[3]) wie das Finnlands. Die Tatsachen, die zu dem Streit Anlaß gegeben haben, seien auch in einer Zeit entstanden, wo Finnland als Staat noch nicht „définitivement

---

[1]) Der Bericht ist zusammengestellt aus O. J. 1920, Suppl. Spec. Nr. 3 und Report by the Secretary General of the League on the Work of the Council, S. 30 ff

[2]) a. a. O. S. 5

[3]) J. O. 1920, Sup. Spec. Nr. 3, S. 10

constitué" gewesen sei.[1]) Die Stichhaltigkeit in der Beweisführung könnte mit Recht bezweifelt werden. Indessen hat sich der Rat dem Ergebnis angeschlossen. Der weitere Verlauf der Verhandlung ist für den Gegenstand der Arbeit nicht von Bedeutung. Immerhin ist wichtig, daß auch nach Ansicht der Juristenkommission das Selbstbestimmungsrecht der Völker im gegenwärtigen Zustande des Völkerrechts keine international geregelte Frage darstellt.

Besonders eingehend wurde die Frage nach der ausschließlichen Zuständigkeit eines Staates anläßlich eines Konfliktes zwischen Frankreich und England geprüft. In einem Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofes vom 7. 2. 23,[2]) den der Völkerbundsrat um Stellungnahme ersucht hatte, wurden erstmalig die grundsätzlichen Fragen des Abs. 8 erörtert. Der Tatbestand war kurz folgender:[3]) die französische Regierung hatte am 8. November 1921 in ihren Protektoraten in Tunis und Marokko eine Neureglung der Staatsangehörigkeit vorgenommen, die auch die dort lebenden britischen Staatsangehörigen betroffen hätte. Daher erhob die britische Regierung gegen die Anwendung des Erlasses Protest. Da aber Frankreich zu keinem Entgegenkommen bereit war, sah sie sich gezwungen, den Fall dem Völkerbunde zu unterbreiten. In einer Note vom 16. August 1922 bestritt Poincaré die Zuständigkeit des Rates unter Hinweis auf die Bestimmung des Art. 15 Abs. 8. Auf Besprechungen zwischen den Parteien und dem Rat wurde der Ständige Internationale Gerichtshof mit der Prüfung des Einwandes beauftragt. Dieser kam zu einem ablehnenden Gutachten. Die Regelung der Staatsangehörigkeit stehe zwar grundsätzlich im Belieben jedes Staates, soweit er die Hoheit über ein Gebiet besitze. Für die französischen Protektorate in Marokko und Tunis seien aber für das Maß der Befugnisse des Oberstaates die Bedingungen zu berücksichtigen, unter denen von dritten Mächten, also England, die Protektorate anerkannt worden seien. Da England auf Grund von Verträgen, mit den unter Protektorat gestellten Staaten eine Art Exterritorialität für seine Angehörigen in Anspruch nehmen könne, gehöre die strittige Frage dem zwischenstaatlichen Recht an. Auch wenn Frankreich bestreitet, daß die Verträge noch beständen, sei der internationale Charakter der Streitigkeit gegeben; denn es handele sich um die Auslegung internationaler Verpflichtungen.

Der Völkerbund war demnach zuständig, über den Streit zu verhandeln. Indessen wurde der Konflikt später durch einen besonderen Vergleich zwischen den beiden Parteien beigelegt.

[2]) Rapport, S. 32
[3]) C. P. Serie B Nr. 4
[4]) Zusammengestellt aus Entscheidungen des Ständigen Internationalen Gerichtshofs, Bd. I, S. 47 ff.

Als weitere Streitigkeit, die zu einer Behandlung des Art. 15, Abs. 8 Anlaß gab, ist der Korfufall zu erwähnen.[1]) Am 27. 8. 23 wurden auf griechischem Boden 4 Italiener ermordet. Den Forderungen, die Italien zur Genugtuung an Griechenland stellte, unterwarf sich dieses nur zum Teil. Darauf besetzte die italienische Flotte die Insel Korfu vorübergehend als Pfand für die Wiedergutmachung. Auf den Antrag der griechischen Regierung beim Völkerbund, sich gemäß den Art. 12 und 15 der Satzung mit dem Fall zu befassen, wurde von Salandra, dem italienischen Vertreter, die Zuständigkeit des Rates bestritten. Eine Prüfung des Einwandes hat der Rat nicht unternommen. Indessen kam es auch ohne direkte Mitwirkung des Völkerbundes zur Lösung des Streites. Mit Befriedigung konnte der Rat in seiner Sitzung vom 17. 9. 23 diese Feststellung treffen.[2]) Es wurde aber beschlossen, über die im Streit angeschnittenen grundsätzlichen Fragen aus Art. 12 und 15, die auch innerhalb des Bundes zu Meinungsverschiedenheiten geführt hatten, eine Juristenkommission zu hören. Unter den fünf zu begutachtenden Fragen interessiert hier die dritte: ob die in Art. 15, VIII der Satzung vorgesehene Einrede der Unzuständigkeit des Rates die einzige sei, die dem Verfahren des Rates entgegengesetzt werden könne. Dieser Hinweis mag an dieser Stelle genügen, da weiter unten die Frage besonders erörtert wird.

Anläßlich eines anderen Streitfalles wurde zwar von dem Vertreter einer Partei, dem russischen Volkskommissar Tschitscherin die Frage der inneren Angelegenheit aufgeworfen.[3]) Der Gerichtshof, der auch hier wieder mit einem Gutachten betraut war, kam jedoch aus anderen Erwägungen zur Ablehnung einer Behandlung des Falles. Es haben demnach die Ausführungen[4]), die sich an den Konflikt zwischen Rußland und Finnland um die Autonomie in Ost-Karelien anschließen, keine Bedeutung für die vorliegende Untersuchung und können unberücksichtigt bleiben.

Dagegen ist in diesem Zusammenhang das Urteil vom 7. September 1927[5]) von Bedeutung. Das Verfahren, welches sich auf Grund eines Kompromisses zwischen den Parteien an die gerichtliche Verfolgung eines französischen Seeoffiziers durch ein türkisches Gericht anschloß, hatte zwar nicht unmittelbar die Bestimmung des Art. 15, VIII der Satzung berührt. Der Gerichtshof kommt aber zur Erörterung prinzipieller Fragen des Völkerrechts, die für die Auslegung des Begriffs der ausschließlichen Zuständigkeit von großer Bedeutung sind. Vor allem handelt es sich um Stellungnahme dazu, ob im internationalen Recht alles

[1]) Vergl. J. O. Nov. 1923, S. 1274 ff.
[2]) J. O. Nov. 1923. S. 1306 ff.
[3]) Vergl. Telegramm vom 11. Juni 1923 an die Cour Permanente
[4]) Vergl. C. P. Serie B Nr. 5
[5]) C. P. Serie A Nr. 10

erlaubt ist, was nicht durch ausdrückliche Bestimmungen untersagt wurde.

Im Einzelnen werden die in den Gutachten und Berichten vertretenen Ansichten an gegebener Stelle wiedergegeben werden. Es ergibt sich jedoch aus dem rein tatsächlichen Bericht dieses Abschnitts, daß der Einwand des Art. 15 Abs. 8 der Satzung in der ersten Zeit des Völkerbundes häufig erhoben wurde, während in den letzten Jahren seine Anwendung zu missen ist. Der Grund dafür mag möglicher Weise darin zu suchen sein, daß der Einwand in keinem bisherigen Fall als wirksam befunden wurde.

IV. Die Auslegung des Wortlautes

1. Der Begriff „Compétence"

Die Frage nach dem Inhalt des Art. 15, VIII nach den Angelegenheiten, die zur ausschließlichen Zuständigkeit des Staates gehören, verweist in erster Linie auf eine Auslegung des Wortlautes der Bestimmungen. Wenngleich für das Völkerrecht allgemein gültige Auslegungsregeln nicht bestehen[1]), muß doch auch in dieser Materie der Sinn der angewandten Worte als Ausdrucksmittel für Gedanken durch logische Operation gefunden werden. Mit Recht bezeichnet Merkel diese grammatisch-logische Interpretationsmethode als die „einzig-notwendige, alle anderen sonst in Betracht kommenden nur mögliche Auslegungsmittel. Diese primäre Rolle der grammatisch-logischen Interpretation gründet sich — was, wie sehr es auch in die Augen springen mag, immer wieder übersehen wird — darauf, daß sie als nichts denn die Berücksichtigung der dem Gesetz eigenen Ausdrucksmittel erscheint"[2]).

Geht man mit diesem Mittel an die Auslegung der Bestimmung des Abs. 8, so bedarf in erster Linie das Wort „Compétence"[3]) einer eingehenden Untersuchung: seine Zweideutigkeit[4]) an dieser Stelle ist der Grund für zahlreiche auseinandergehende Meinungen über den Umfang einer ausschließlichen Zuständigkeit eines Staates. „Von einer großen Anzahl von Schriftstellern wird diese Compétence analog der Zuständigkeit eines rechtsstaatlichen Staatsorgans behandelt und das Verhältnis Völkerrecht und Völkerbund auf der einen und Staat auf der anderen Seite in einem Stil diskutiert, als ob es sich um den Kompetenzstreit zwischen zwei Kommunalsteuerämtern der gleichen Staatsprovinz handelte[5])."

Ganz allgemein gefaßt bezeichnet man im Landesrecht mit Zuständigkeit „den Wirkungskreis von Organen"[6]). Inhaltlich versteht man darunter „die Gesamtheit der Befugnisse und Pflichten, die jemand dadurch erhält, daß er von einem teilbaren Geschäftskreise einen Teil zugewiesen erhält oder selbst übernimmt".[7]) Ueberträgt man diese Definition auf den völkerrechtlichen Begriff „Compétence", so zeigt sich die Unmöglichkeit in diesem Sinne von der Zuständigkeit eines Staates zu sprechen. Ein Staat, der seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen nach-

---

[1]) Vergl. Anzilotti, S. 81, List-Fleischmann, S. 262, Hold-Ferneck, II S. 5
[2]) Zum Interpretationsproblem, Grünhut's Zeitschr. 42, S. 551
[3]) Vergl. Art. 15, VIII. . . . . le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive . .
[4]) So auch van Deth, S. 60
[5]) Heller, S. 159
[6]) Hold-Ferneck, I, S. 125
[7]) Friedrichs in H. w. der Rechtsw. Bd. 6, S. 1065

kommt, ist vergleichbar mit einem Bürger, der die staatlichen Vorschriften befolgt. Dort erfüllt ein Völkerrechtssubjekt, hier ein Rechtssubjekt des staatlichen Rechts seine Pflicht. Ein Staat hat nicht einen durch eine Vorschrift eingeräumten Wirkungskreis. Er ist nicht ein Glied einer Organisation. Wollte man einen Staat als Organ bezeichnen, so steht dahinter stets „die schiefe Idee einer universalen völkerrechtlichen Entscheidungs- und Kompetenzordnung“[1]). Zu dieser Auffassung des Begriffs „Kompetenz“ führt es, wenn man von der Einheit des Erkenntnisstandpunktes aus behauptet, „daß über den als Staaten angesehenen Gemeinwesen eine Rechtsordnung steht, die die Geltungsbereiche der Einzelstaaten gegenseitig abgrenzt“[2]). Die Staaten und der Völkerbund werden dann zu Organen eben dieser Rechtsordnung und erhalten eben von dieser die Kompetenz verliehen, denn: „das Wesen der Unterordnung besteht nämlich in einer Delegation und damit in der Absteckung gewisser Grenzen, innerhalb der sich die niedere Ordnung zu halten hat“[3]).

Setzt man sich jedoch nicht „mit logischen Kunststückchen über die Wirklichkeit hinweg“[4]), und sieht man den in der Praxis bestehenden Dualismus zwischen Völkerrecht und staatlicher Rechtsordnung, dann kann von einer Verleihung der Zuständigkeit als Souveränität an den einzelnen Staat nicht die Rede sein.

Wohl aber kann man von der „Compétence“ eines internationalen Organs, etwa eines Schiedsgerichts, sprechen, denn die Staaten haben durch ihren gleichgerichteten Willen gewisse Kompetenzen an den Völkerbund und andere internationale Organe delegiert.[5]) Hier handelt es sich um bestimmte Wirkungskreise, um Teile der zwischenstaatlichen Beziehungen, in denen die einzelnen Organe tätig werden. Sie besitzen eine Kompetenz, die sich auf eine Ermächtigung stützt.

Wenn Jitta meint[6]), es sei als verwirrend abzulehnen, im Völkerrecht überhaupt von Zuständigkeit zu sprechen, kann man ihm nur bedingt beipflichten. Seine Ansicht: „eine Zuständigkeitsfrage entsteht nur, wenn die Gerichtsverfassung eines Staates Gerichte verschiedenen Ranges kennt“, erweckt den Anschein, als fasse er den Begriff in einem zu engen Sinne auf. Allerdings hat die Frage, ob in einer bestimmten Angelegenheit das eine oder andere Organ zuständig ist, das Bestehen von mehreren Organen zur Voraussetzung. Dabei wird aber übersehen, daß anders als im innerstaatlichen Zivilprozeß im Völkerrecht sehr wohl die Prüfung erforderlich wird, ob für einen

[1]) Heller, S. 159
[2]) Kelsen, S. 204
[3]) a. a. O. S. 49 u. ebenso Verdross, Verf. S. 163
[4]) Wegner, Anerkennung, S. 6
[5]) In diesem Sinne Heller, S. 160, Hold-Ferneck, I. S. 127
[6]) Jitta, S. 69

Streit überhaupt ein Schiedsgericht zuständig ist. Während etwa im Zivilprozeß das Erkenntnisverfahren dem Einzelnen für jede nur denkbare Behauptung offen steht — soweit er bestimmte Formalien erfüllt hat — ist für eine zwischenstaatliche Streitigkeit der Nachweis einer generellen oder speziellen Vereinbarung zur Schaffung eines Schiedsgerichts Voraussetzung, damit überhaupt verhandelt werden kann Um im Sinne des innerstaatlichen Rechts von Zuständigkeit eines völkerrechtlichen Organs zu sprechen, wäre das Bestehen eines Weltgerichts nachzuweisen. Wo aber ist der Weltstaat, von dem ein Weltgericht die Gewalt verliehen bekommt, „die Parteien vor sich zu zwingen“[1]). Der Ständige Internationale Gerichtshof im Haag ist nach den Worten von Pohl[2]) „ein Weltschiedsgericht, wenn auch mit anderer Verfassung Er ist kein Gericht, weil der Völkerbund, dessen Organ er ist, kein Weltstaat ist“. Ein Schiedsgericht oder ein Organ wie der Völkerbund leben aber „letzten Endes von der Parteien Gnade“[3]). Sie sind nur dann zuständig über eine Angelegenheit der zwischenstaatlichen Beziehung zu verhandeln, wenn die Parteien ihnen generell, etwa durch die Völkerbundsatzung, oder durch einen speziellen Schiedsvertrag die Befugnis dazu übertragen haben. So mußte der Ständige Internationale Gerichtshof die Erstattung eines Rechtsgutachtens ablehnen, da sich der Sowjetstaat als Nichtmitglied des Völkerbundes einer Behandlung der Streitfrage mit Finnland betreffs Ost-Karelien widersetzte[4]). Bei dieser Gelegenheit hat der Gerichtshof ausgesprochen, es sei feststehender Grundsatz des internationalen Rechts, daß kein Staat verpflichtet sei, seine Streitigkeiten mit anderen Staaten irgend einer Art friedlicher Lösung ohne seine Zustimmung zu unterwerfen. Dieser ergäbe sich aus dem Grundprinzip der Unabhängigkeit der Staaten[5]) Ein Nichtmitglied des Völkerbundes, wie Rußland, kann auf Grund einer Aufforderung nach Art. 17 der Satzung seine Zustimmung erklären, wenn keiner dieser Fälle gegeben ist, ist der Gerichtshof nicht zuständig.

Für ein solches völkerrechtliches Schiedsgericht, das sich auf Parteivereinbarung stützt, kann man mit Castberg[6]) unter der Zuständigkeit zwei Dinge verstehen. Einmal die Macht, die Parteien mit seiner Entscheidung zu binden, zum anderen das Recht, alle Maßnahmen zu ergreifen „Qu 'il est justifier à prendre“ Daß der Begriff Kompetenz in Art. 15, VIII nicht diesen Sinn hat, ergibt sich an Hand obiger Ausführungen durch eine einfache Ueberlegung.

---

[1]) Wegner, Einführung, II, S. 104
[2]) Pohl, Neues Völkerrecht, S. 7, desgl. Wegner, II, S. 103
[3]) Wegner, II, S. 103
[4]) Vergl. oben S. 9 ff.
[5]) Vergl. Entsch. d. Ständigen Internationalen Gerichtshofs I, S. 91
[6]) Compétence des tribunaux, S. 243

Gegenstand dieser Kompetenz sind im Prozeßrecht naturgemäß nur Streitigkeiten. Die Satzung spricht aber von „Questions", also Fragen oder Angelegenheiten, und nicht von „Différends". Diese Unterscheidung ist in Abs. 8 mit bewußtem Gegensatz getroffen: Le différend qui porte sur une question[1]). Die Streitigkeit ergibt sich erst aus einer Frage. Eine Frage sollte nun nach Völkerrecht zur ausschließlichen Zuständigkeit einer Partei gehören. Wenn nun der Inhalt der prozeßrechtlichen Zuständigkeit darin besteht, einen Streit zwischen den Parteien rechtmäßig zu entscheiden, kann nicht einer Partei diese Zuständigkeit zukommen, wenn die zu Grunde liegende Frage eine bestimmte Beschaffenheit hat.

Nun kann man aber auch noch in einem anderen Sinne von der Zuständigkeit eines Organs sprechen. So hat etwa der Völkerbund die Befugnis, z. B. gewisse soziale Angelegenheiten zu regeln. Er kann also in einem bestimmten Wirkungskreis Recht setzen, das seine Mitglieder bindet. Aber auch diese Bedeutung kann der Begriff in Abs. 8 nicht haben. Denn die Parteien, die für gewisse Angelegenheiten die ausschließliche Kompetenz besitzen sollen, sind regelmäßig Staaten. Wie oben dargelegt, läßt sich für diese der Begriff in seinem üblichen Sinne nicht verwenden.

In welchem Sinne wird nun aber von der Zuständigkeit eines Staates gesprochen? Die Absicht Wilsons und der anderen Staatmänner, die für die Aufnahme dieser Bestimmung in die Satzung waren, ging dahin, bestimmte Angelegenheiten nicht der Verhandlung vor dem Völkerbund zu unterwerfen. Es sollte nicht die Zuständigkeit des Völkerbundes gegenübergestellt werden der staatlichen Zuständigkeit; den Mitgliedern des Völkerbundes sollte das Recht erhalten bleiben, bestimmte Fragen selbständig und frei zu regeln, ein Recht, das sich aus der Souveränität als „unentbehrlicher Anspruch"[2]) jedes Staates ergibt. Demnach ist unter völkerrechtlicher Kompetenz eines Staates zu verstehen, das nur freiwillig einschränkbare Recht, bestimmte Angelegenheiten frei und unabhängig zu ordnen. Selbst Harder, der in einem Aufsatz der Völkerbundfragen, für Beseitigung der staatlichen Souveränität zu Gunsten des Völkerbundes eintritt, muß zum Schluß feststellen, daß gegenüber dem Völkerbund „das Dogma von der Souveränität der Staaten" wirksam geworden ist[3]). Die hier vertretene Auffassung von „Kompetenz" findet eine Stütze in dem Wort „jurisdiction" der englischen Fassung; denn dieses begreift nicht nur die Rechtsprechung in einer Streitfrage, sondern auch die Regelung mittels Rechtsetzung. Uebrigens entspricht die englische Formulierung auch der Auf-

[1]) Vergl. französischen Text, Abs. 8
[2]) Wegner, Einführung II, S. 78
[3]) Harder, S. 242

fassung, die von Taft in den Erklärungen zu seinem Telegramm vom 19. 3. 19 vertreten wird:[1]) but if there is a specific exception made in respect to matters completely within the domestic jurisdiction and legislation of the country . . .[2])"

Es kann daher das Wort „Compétence" in Abs. 8 nicht in seiner üblichen Bedeutung aufgefaßt werden. Was man damit ausdrücken wollte, ist mit „Zuständigkeit" schlecht formuliert worden;[3]) denn es sollten von allen Versuchen einer friedlichen Streitschlichtung des Völkerbundes alle die Angelegenheiten nicht ergriffen werden, die der einzelne Staat immer noch ausschließlich ohne Einmischung anderer zu ordnen gewohnt war.

2. Die Abweichungen in den beiden authentischen Texten

Bei der weiteren Auslegung des Art. 15, VIII ergibt sich eine Schwierigkeit, die in den verschiedenen Fassungen begründet ist. Nach der Schlußbestimmung des Versailler Diktats sind die französische und die englische Fassung als authentisch anzusehen (Feront foi – are both authentic).[4]) Auf die Unterschiede in den Ausdrücken Compétence und Jurisdiction wurde oben bereits eingegangen und ihre Bedeutung dargelegt.

Während aber die französische Fassung spricht von „Questions que le droit international laisse à la compétence" braucht die englische die Worte „a matter, which by international Law is solely within the domestic juristiction". Beide stellen zwar ab auf das Völkerrecht als entscheidender Faktor. Der Gebrauch des Wortes „laisser" gibt aber den Anlaß zu der Auffassung, daß das Völkerrecht hier eine Frage vernachlässigt, übergeht. Es „überläßt" die Regelung durch Rechtsetzung und Rechtsprechung dem einzelnen Staat, hat also eine negative Rolle Demnach müßte jede Frage für die nicht ein ausdrücklicher völkerrechtlicher Vertrags- oder Gewohnheitsrechtssatz besteht, dem einzelstaatlichen Landesrecht zufallen.

Demgegenüber wird bei wörtlicher Auslegung der englischen Fassung dem Völkerrecht eine andere Stellung zugewiesen: es „ist" eine Frage, nach Völkerrecht eine ausschließlich staatliche Angelegenheit. Hier ist eine absichtliche und ausdrückliche Zuteilung vorgenommen Gewisse Angelegenheiten sind nicht übergangen worden, sondern das Völkerrecht hat eine Regelung getroffen, indem es sie dem Einzelstaat zuwies. Die englische Fassung des Art. 15, VIII ist positiv.

Dieser Gegensatz in den beiden authentischen Texten war letzten Endes der Anlaß zu einem Streit vor dem Völkerbund. Der Fall betreffend die Staatsangehörigkeit in Tunis und

[1]) Taft, Papers, S. 327
[2]) Desgl. auch der Wilson'sche Entwurf. Vergl. unter II, S. 11
[3]) Hold-Ferneck, I, S. 125
[4]) RGBl. 1919, Nr. 140, S. 1328

Marokko zwischen Frankreich und England[1]) drehte sich weniger um eine verschiedene Beurteilung der Tatsache als um die abweichende Auslegung des Art. 15, VIII. Merkwürdigerweise berief sich Frankreich auf den Sinn der englischen Fassung, indem es behauptete, die Regelung der Staatsangehörigkeit sei unbestritten im Prinzip eine ausschließlich staatliche Angelegenheit, und die Zuständigkeit des Völkerbundes könne sich nur ergeben „de la fixation . . . de la nature et de l'étendue en droit international du régime du protectorat".[2]) sofern diese Feststellung eine Durchbrechung des allgemeinen Grundsatzes nachweist.

England dagegen schien seine Auffassung auf die wörtliche Auslegung des französischen Wortlautes zu stützen: „Questions of treaty obligation are by international law necessarily outside the exclusive domestic jurisdiction of any one State"[3]). Dadurch. daß eine Frage Gegenstand eines Vertrages zwischen Staaten bildet, sei sie der ausschließlich staatlichen Regelung entzogen. Diese Tatsache allein genüge, um den Art. 15, Abs. 8 unanwendbar zu machen.

Welcher von beiden offiziellen Texten dem Sinne der Bestimmung besser entspricht, kann nicht an dieser Stelle geklärt werden. Nach Erörterung grundlegender Vorfragen wird dieser Untersuchung ein besonderer Abschnitt unter VII, 2 gewidmet werden. Eins ergibt sich jedenfalls aus der wörtlichen Auslegung: die Bestimmung des Art. 15, Abs. 8 ist durchaus nicht klar und eindeutig gefaßt. Treffend bezeichnet Scelle sie als „un rébus ou plutôt une disposition chiffrée". Dieses Ergebnis fordert darum eine genaue Untersuchung des Sinns und damit der Tragweite dieses Rechtssatzes.

[1]) Vergl. S. 8 f
[2]) Vergl. C. P. Serie B, Nr. 4, S. 13
[3]) Vergl, C. P. Serie B, Nr. 4, S. 26

V. Vergleich der Bestimmung in Abs. 8 mit den in Schiedsverträgen üblichen Interessenklauseln.

1. Das gemeinsame Prinzip.

Eine wissenschaftliche Untersuchung, die sich das Ziel gesetzt hat, die rechtlichen Prinzipien zu erkennen, welche eine Angelegenheit den zwischenstaatlichen Beziehungen entzogen sein lassen, und sie als der alleinigen Regelung eines Staates zugehörig kennzeichnen, muß die Tatsache berücksichtigen, daß im zwischenstaatlichen Verkehr schon lange vor dem Aufleben der Genfer Institution und damit der Bestimmung des Abs. 8 ein Kreis von Fragen internationaler Streitschlichtung nicht unterworfen war. Insoweit stellt der dem Art. 15, VIII zu Grunde liegende Gedanke kein Novum dar.

Schon der Vorschlag Rußlands, auf der ersten Haager Konferenz von 1899 erklärte unter Art. 7 seiner Anträge[1]) das schiedsrichterliche Verfahren als das wirksamste Mittel zur Vermeidung von Streitigkeiten, fügt aber in Art. 8 hinzu: „Les Puissances contractantes s' engagent par conséquent à recourir à l' arbitrage dans les cas se rapportant à des questions de l' ordre mentionée ci-dessus en tant que celles-ci ne touchent ni aux intérêts viteaux, ni à l' honneur national . . "

Der Ausschluß von Streitigkeiten, welche die Ehre oder die wesentlichen Lebensinteressen berühren, findet sich auch in Art. 9 der Convention pour le réglement pacifique des conflicts internationaux vom 28. Juli 1899, durch die den Staaten vorgeschlagen wurde, ihre Streitigkeiten einer internationalen Untersuchungskommission zu unterbreiten. Der Gedanke hat sich beim Abschluß von Schiedsgerichtsverträgen nicht mehr aus dem zwischenstaatlichen Verkehr verdrängen lassen[2]), daß Fragen der Lebensinteressen oder der nationalen Ehre einer internationalen Schiedsgerichtsbarkeit nicht zu unterwerfen sind. Es bedarf keiner besonderen Erwähnung, daß hierbei die institutionelle Schiedsgerichtsbarkeit im Sinne von Lammasch[3]) gemeint ist, „denn das charakteristische Moment und der besondere Wert eines Schiedsgerichts der letzteren Art liegt darin, daß es nicht bloß für einen einzelnen Fall berufen ist, sondern daß es als eine für die ganze Dauer des Vertrages bestimmte Institution eingesetzt wird, auf deren Funktionieren man berechtigt ist, von vornherein zu rechnen." Denn dort erst haben Reserven einen Sinn. In der Fassung des Art. 1 des britisch-französischen Schiedsgerichtsvertrages vom 14. 10. 03 erscheint er seitdem in den meisten Verträgen dieser Art[4]): „Les différends d'

[1]) Conférence International de la Paix, 1899, I, S. 156
[2]) Vergl. auch Sukiennicki, S. 337
[3]) Lammasch, S. 55 ff.
[4]) Vergl. Fleischmann, Quellen, S. 340, N. 2

ordre juridique ou relative à l' interprétation des traités . . seront soumis à la court . . . à la condition toute fois qu' ils ne mettent en cause ni les intérèts, ni l' indépendance ou l' honneur des deux Etats contractants"[1]).

So enthalten auch der kurze Zeit darauf am 12. Juli 1904 abgeschlossene Schiedsvertrag zwischen Deutschland und England[2]) und die meisten späteren Verträge[3]) die Interessenklausel in fast wörtlicher Uebereinstimmung, die hier im einzelnen nicht aufzuzählen sind.

Wenn sich vor allem in südamerikanischen Verträgen eine Bezugnahme der Klausel auf die Verfassungsbestimmungen findet — Questions affectants les règles constitutionelles de l'[1]) un ou l' autre pays[4]) — so ist dies zwar eine formelle Abweichung von der gebräuchlichen Uebung, dem Sinne nach liegt aber auch in dieser Fassung die gleiche Bedeutung wie ein Hinweis auf die Unabhängigkeit oder nationale Ehre, da sich zumeist eine entsprechende Verfassungsbestimmung findet; die im einzelnen in der Ausdrucksweise abweichende Klauseln lassen sich auf einen gemeinsamen Gedanken zusammenführen.[5]) Denn sie finden „une base suffisante dans la réserve relative à l' indépendance"[6]). Auch würde praktisch mit einem Vorbehalt ebensoviel erreicht werden, wie mit dreien oder vieren, ohne daß man dadurch die Grenzen der Schiedsgerichtsbarkeit verändern würde. Dies zeigt sich besonders im Hinblick darauf, daß im konkreten Fall kaum eine Unterscheidung zu treffen sein wird, ob die Lebensinteressen, die Ehre oder Unabhängigkeit berührt werden.[7])

Gegenüber dieser bedingten Schiedsgerichtsbarkeit findet sich allerdings auch eine Reihe von Verträgen, die diese Interessenklausel nicht enthalten, wie z. B. der dänisch-holländische Vertrag vom 12. 2. 1904[8]). Aber auch in diesen Fällen der unbedingten gerichtlichen Erledigung von Streitigkeiten liegt kein Verzicht auf den Vorbehalt des Selbsterhaltungsminimums[9]), das den Klauseln zu Grunde liegt. Das Selbsterhaltungsrecht ist die „immanente Schranke allen Rechtes". Aus den Worten des schweizerischen Bundesrates betreffend den am 20. September geschlossenen Vertrag zur unbedingten Erledigung von Streitig-

[1]) Martens, Recueil, 1905, II, 32, S. 480
[2]) Recueil, II, 32, S. 492
[3]) Vergl. die Aufstellung bei Clad, S. 59 ff. und Strupp, Schiedsverträge, S. 35 ff. und Lammasch, S. 86
[4]) Art. 1 des Schiedsvertrages vom 7. 9. 05 zwischen Brasilien und Argentinien in Recueil des Traités et des Engagements Internationaux en registré par le Secretariat de la S. d. N. 1924, Vol 28. S. 291
[5]) So auch Heller, S. 165
[6]) Rousseau, S. 197
[7]) Nippold, S. 218 ff.
[8]) Martens, Recueil, 34, S. 303
[9]) Hellller, S. 165 ff Hold-Ferneck, I, S. 149

keiten zwischen Italien und der Schweiz[1]) ergibt sich, daß ein Nichterwähnen der Klausel durchaus keinen Verzicht darstellt. Wenn dem Vertrage die üblichen Vorbehalte fehlen, so „tut er stillschweigend dar, daß die restlose Anwendung der Grundsätze des Rechtes und der Billigkeit auf die zwischenstaatlichen Beziehungen, die nationale Staatshoheit in keiner Hinsicht beeinträchtigt, sondern im Gegenteil deren beste Gewähr bedeutet". In diesen Worten ist die Erhabenheit und Unantastbarkeit des Selbsterhaltungsrechtes ausgedrückt. Man muß also durchaus Zorn beipflichten, wenn er die Interessenklausel als „immanenter Bestandteil der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit"[2]), auch in Verträgen, die sie nicht ausdrücklich erwähnen, hinein interpretieren will.

Demgegenüber will Lammasch das Fehlen der Klausel in einem Vertrag als „Abweichung von dem Typus, doch nicht als bedeutungs und wirkungslos ansehen"[3]), und obgleich er ihre Existenz nicht bestreiten kann, kommt er zu dem Schluß, daß sie nur dann wirksam sein soll, wenn sie durch ausdrückliche Vorschrift zum Ausdruck gebracht wird[4]).

Man muß jedoch die Vorbehalte der Lebensinteressen als gewohnheitsrechtlichen Satz bezeichnen, wenn damit „das von einer Gemeinschaft tatsächlich und dauernd aus Rechtsüberzeugung geübte Recht"[5]) verstanden wird. Denn die sich aus Gründen der Selbsterhaltung ergebende Rechtsüberzeugung wird tatsächlich geübt. Allerdings kennzeichnet Hold-Ferneck[6]) mit Recht die Schwierigkeit der Bildung und des Nachweises völkerrechtlichen Gewohnheitsrechtes mit der Frage „für welche Staaten" solche Uebung einer längeren Zeit verbindlich wäre? Nur für die, die an der Uebung beteiligt waren?" Während er die Frage weder bejahen noch verneinen möchte, muß man doch mit Heilborn die Wirksamkeit eines Gewohnheitsrechtssatzes nur für diejenigen Staaten anerkennen, „in Ansehung derer dauernde Uebung auf Rechtsüberzeugung nachweisbar ist"[7]). Wenn demnach in einem Schiedsvertrag eines bestimmten Staates die Interessenklausel fehlt, während sie in den meisten anderen durch ausdrückliche Bestimmung erwähnt wurde, muß man die Klausel hier als gewohnheitsrechtlich allen Verträgen innewohnend betrachten. Weiterhin ist auch noch zu beachten, daß die tatsächliche Uebung nur eine der Möglichkeiten ist, eine zu Grunde liegende Rechtsüberzeugung zu erkennen. „Die Vereinbarung kommt aber auch so zustande, daß ein Teil der

[1]) Schweizerisches Bundesblatt, 1924, III, zit. bei Heller, Souveränität, S. 164
[2]) Zorn, Das Deutsche Reich. S. 23
[3]) Lammasch, S. 73 und auch Strupp, Besprechung, S. 550
[4]) Lammasch, S. 96 N. 1
[5]) Heilborn, Grundbegriffe, S. 37
[6]) Hold-Ferneck, Lehrbuch I, S. 198
[7]) Heilborn, Grundbegriffe, S. 38

Paciscenten ausdrücklich, ein anderer nicht, oder ein Teil durch Erklärung einer in Worte gefaßten Regel, der andere nur durch Hinweis auf eine solche, ihren Anteil an der Gemeinwillensbildung nehmen“[1]). Das gemeinsame Bewußtsein, daß etwas rechtlich geboten sei[2]), muß für den Vorbehalt der Angelegenheiten, die die Lebensinteressen eines Staates berühren, allein schon aus der Tatsache erhellen, daß jeder Staat als ein seiner selbst bewußtes Eigenwesen die Regelung von Fragen, die seine Existenz zutiefst angehen, anderen überlassen wird. Wie Heller meint, „ließe sich zwar ein Rechtssatz denken, der Individuen zum Selstmord verpflichtet. Kein Rechtssatz ist aber denkbar, der dem Staat ähnliches zumutet“[3]).

Auch dem Rechtssatz in Abs. 8 des Art. 15 des Völkerbundstatutes liegt der Gedanke der Selbsterhaltung eines Staates zu Grunde. Seine Entstehungsgeschichte zeigt, daß man damit der Souveränität der Staaten, ihrer Unabhängigkeit von dem neugeschaffenen Völkerbund Rechnung tragen wollte. Das Recht auf Selbsterhaltung als das Mindesterfordernis für jede Lebensmöglichkeit, auch des Unfreien, steht dem Unabhängigem in verstärktem Maß zu. So ist auch der Abs. 8 aus den gleichen politischen Beweggründen geschaffen, wie die Interessenklausel. Seine Aufnahme in die Satzung wurde also durchaus nicht verursacht „durch den Mangel an Mut“[4]) der Staatsmänner von 1919, das Dogma von der Souveränität zu Gunsten des Völkerbundes entschlossen über Bord zu werfen. Vielmehr war es Sinn für reale Gegebenheiten. Der Einwand der ausschließlichen Zuständigkeit bringt also keinen neuen Gedanken in das Völkerrecht. Der Gewohnheitsrechtssatz der Interessenklausel hat durch die Satzung nur eine „consécration formelle“ erfahren[5]). Trotzdem bedarf es einer Untersuchung, ob sich beide inhaltlich decken.

Scheint es doch schon auf den ersten Blick recht zweifelhaft, ob die Ansicht des Brasilianers Mello-Franco zutreffend ist, nach der die Bestimmung des Abs. 8 und die Interessenklausel vollständig in ihrem Inhalt und ihrer Tragweite übereinstimmen[6]). „En effet, les question affectantes, l' honneurs nationale ou les intérèts vitaux des Etats ont été réservées par les Membres de la Société comme étant de leur Compétence exclusive“.

Wenn in Abs. 8 den Ausgangspunkt für die Beurteilung das Völkerrecht und nicht das einzelstaatliche Interesse bildet, wird damit ein wesentlicher Unterschied zwischen beiden Bestimmungen begründet.

[1]) Triepel, S. 103
[2]) Heilborn, S. 38
[3]) Heller, S. 167
[4]) Harder, S. 232
[5]) Rousseau, S. 170
[6]) J. O. 1923, S. 1330

2. Die Geltendmachung der Klausel ist eine Ermessensfrage einer Partei

Die Bestimmung der internationalen Schiedsverträge, nach denen Fragen der Lebensinteressen und Unabhängigkeit eines Staates der Entscheidung durch ein Schiedsgericht entzogen sein sollen, haben in der Völkerrechtswissenschaft eine Zweiteilung der Streitigkeiten in solche rechtlicher und politischer Natur gebracht. Der unter **V**, 1 erwähnte Art. I des Schiedsvertrages vom 14. 10. 03, der als Beispiel für die meisten späteren diente, weist schiedsgerichtlicher Streitbeilegung die Fragen rechtlicher Natur zu — „Différends d' ordre juridique ou relatifs à l' interprétation des traités"[1]) . Die Bezeichnung „politische Streitfragen" wird man allerdings in völkerrechtlichen Verträgen vergeblich suchen. Es wird auch das Gegenteil der Rechtsfragen nur gekennzeichnet als solche, die die Lebensinteressen eines Staates berühren. Der Terminus „politische Fragen" entstammt der Völkerrechtswissenschaft und gehört, wie auch Erich[2]) meint, nicht der diplomatischen Sprache an.

Wenn einzelne Schriftsteller den materiellen Umfang der politischen Fragen durch Gleichsetzen mit dem, welche die Lebensinteressen angeben[3]), bestimmen wollen, so bedeutet das nur eine Verschiebung des Problems. Steht denn der Umfang und die Grenzen des Gebietes a priori fest, indem sich die Unabhängigkeit eines Staates bewegt? Genauer ist schon eine Abgrenzung, die aus der Gegenüberstellung von Rechtsfragen und politischen Fragen gewonnen wird. Kennzeichnet man die ersteren mit Lamasch[4]) als solche, die sich nach völkerrechtlichen Grundsätzen begründen und entscheiden lassen, so ergibt sich, daß unter letzteren alle Angelegenheiten zu verstehen sind, bei denen eben nicht auf Grund positiver Rechtsätze zu einem Urteil gelangt werden kann[5]).

Es erübrigt sich, den Kampf der Meinungen über das, was politische Fragen sind, eingehender darzustellen. Mit Recht weist eine Reihe von Schriftstellern auf die rein theoretische Natur dieser Unterscheidung hin und legt ihr praktischen Wert nicht bei. So meint Nippold: „Der Gedanke der Theorie ist zwar an sich ganz richtig, aber ist praktisch so gut wie bedeutungslos. Die von der Theorie errichtete Schranke ist eben theoretischer Natur, in Wirklichkeit existiert sie garnicht"[6]). In der Praxis des zwischenstaatlichen Verkehrs gibt es einen reinen

---

[1]) Diese Umschreibung war überflüssig, da eine rechtliche Notwendigkeit nicht bestand: Streitfragen über die Interpretation von Verträgen sind ohne weiteres Rechtsfragen

[2]) Erich, Probleme, S. 19

[3]) Schubert, S. 109. Fauchille, I 3, S 545

[4]) Lammasch, S. 64

[5]) Strupp. Locarno, S. 92; de Visscher. S. 38

[6]) Nippold, S. 181

Rechtsstreit ebensowenig wie einen Konflikt, in dem ausschließlich nationale Interessen zur Verhandlung stehen[1]). In Wirklichkeit „dans presque tous sinon dans tous les litiges internationaux, les points de vue politique et juridique se mêlent intemement . . . "[2]). Diese Zusammensetzung einer strittigen Angelegenheit aus politischen und rechtlichen Gesichtspunkten erweist, das nach Nippold allen gemeinsame Merkmal: sie werden „formell sich fast stets auf irgendwelche rechtlichen Momente zurückführen lassen"[3]). Ja, kein Staat hat bisher bei Meinungsverschiedenheiten größerer Bedeutung auf den Mantel des Rechtes verzichtet. Oppenheim meint mit Recht, daß in vielen Fällen die Staaten mit Absicht ihre politischen Ziele hinter irgendwelchen unbedeutenden rechtlichen Vorwänden verbergen[4]). Diese Tatsache wird deutlicher, wenn man sich vor Augen führt, daß die Diplomaten eine „remarquable virtuosité"[5]) besitzen, um politische Streitigkeiten in juristische zu verwandeln, wenn dieses Benehmen ihren Interessen dient.

Ein Blick auf den jüngsten großen Konflikt zwischen Japan und China, der bis heute noch keine endgültige Lösung finden konnte, bestätigt dies. Die Pachtverträge mit China über die mandschurischen Eisenbahnen liefern Japan formell die rechtlichen Grundlagen für die rein politische Angelegenheit des Erwerbes neuen Lebensraums, den ein übervölkertes Reich zu seiner Existenz bedarf.

In ähnlicher Weise wurde auch die aus politischen Erwägungen entstandene Stellungnahme gegen die Zollunion zwischen Deutschland und Oesterreich mit einer angeblichen Verletzung des Art. 88 des Friedensvertrages von St. Germain und Nr. 1 des Genfer Protokolls vom 4. 10. 22 begründet. Durch das Gutachten, das die Cour Permanente[6]) am 5. 9. 1931 erstattete, wurde der Schein einer rein rechtlichen Angelegenheit erweckt. Immerhin wird zwischen den Zeilen in den Ausführungen des Gerichtshofes die Furcht vor etwaigen handelspolitischen Benachteiligungen anderer Mächte sichtbar: streng genommen werde zwar die Unabhängigkeit Oesterreichs nicht gemäß Art. 88 des Friedensvertrages durch das geplante Abkommen gefährdet. Man könne aber andererseits nicht leugnen, daß es ein „spéciale régime" darstelle, das Deutschland Vorteile biete „which are withheld from third Powers"[7]).

Damit ist erwiesen, daß mit dem gemeinsamen rechtlichen Merkmal auch das politische Moment in jeder Streitigkeit vor-

[1]) Hoijer, La solution, S. 108, Brown, S. 318, Schubert, S. 110
[2]) Hoijer, Le pacte, S. 264, Fauchille, I, 3, S. 515, Scelle, Le pacte, S. 66
[3]) Nippold, S. 137
[4]) Oppenheim, II, S. 4
[5]) Hoijer, La solution, S. 107
[6]) C. P. Serie A/B, Nr. 41
[7]) C. P. Serie A/B, Nr. 41, S. 52

handen sein muß. Damit ist freilich über die Bedeutung und das Gewicht jeder der beiden Teile für einen konkreten Fall nichts gesagt. „Das Schwerste bleibt die Entscheidung“[1]), ob dem rechtlichen Moment das Uebergewicht zukommen soll, oder ob die Unabhängigkeit und die Lebensinteressen eines Staates soweit betroffen werden, daß die Sache überhaupt nicht mehr schiedbar ist. Die Schiedsverträge enthalten keine Bestimmung darüber, wer über die Frage entscheiden soll. Sie wird also den Parteien zustehen[2]). In ihrem Belieben[3]) steht es, einen konkreten Streitfall der schiedsgerichtlichen Erledigung durch den Einwand zu entziehen, die Angelegenheit betreffe ihre Lebensinteressen, über die das Gericht nicht entscheiden könne[4]). Es kommt also, wie Nippold meint, „in Wirklichkeit darauf an, ob die Parteien kompromittieren wollen oder nicht“[5]) Es kann demnach nicht von vornherein nach objektiven Gesichtspunkten von einem Dritten entschieden werden, wann der Einwand der Interessen gegeben ist oder nicht. Die Entscheidung wird rein subjektiv nach dem Ermessen der Parteien getroffen.

Mit Recht bezeichnet Hoijer die Einwendung der Lebensinteressen, nationalen Ehre und Unabhängigkeit auch als „elastiques et vagues“[6]).

Auch die Völkerbundsatzung trifft keine ausdrückliche Unterscheidung von politischen und rechtlichen Streitigkeiten. Aus der Erkenntnis heraus, daß die Entscheidung der Frage, ob ein Streit Lebensinteressen eines Staates berührt und damit nicht schiedsgerichtlich erledigt werden kann, rein subjektiv getroffen werden muß, erklärt sich die Fassung der Bestimmungen über das Kriegsverhütungsrecht in Art. 11—15 der Satzung. Es wird nur die eine Verpflichtung aufgestellt, daß jeder Streit zum Versuch einer Schlichtung vor den Rat gebracht werden muß — soweit die Parteien sich nicht vorher durch direkte Verhandlungen geeinigt haben — nicht aber, daß die Parteien in bestimmten Fällen das gerichtliche Verfahren gemäß Art. 13 der Satzung oder in anderen Fällen den Rat als Vermittler gemäß Art. 15 in Anspruch zu nehmen haben. Es steht gemäß Art 12 der Satzung in ihrem Belieben, welches der beiden Mittel sie wählen wollen Diese Gegenüberstellung von Schiedsgericht und Vermittlung ist ein eigenartiger Zug der Satzung. Diese in Art 12 ausgedrückte Wahlfreiheit[7]) wird auch durch Art. 13 in keiner Weise eingeschränkt[8]). Art. 13, der das gerichtliche Verfahren

[1]) Clad, S. 72
[2]) So auch Clad, S. 72, Heller, S. 167, Hoijer, La Solution, S. 108
[3]) Suckiennicki, S. 338, de Visscher, L' Interprétation, S. 225
[4]) Vergl. Lammasch, S. 62
[5]) Nippold. S. 184
[6]) Solution, S. 107
[7]) Rousseau. S. 204
[8]) Freytagh-Loringhoven, S. 149

in die Satzung bringt, hat folgenden Wortlaut: „Les Membres de la Société conviennent que s' il s' elève entre eux un différend susceptible à leur avis d' une solution arbitrale ou judiciaire et si ce différend ne peut se règler de façon satisfaisante par les voies diplomatiques, la question sera soumise intégralement à un règlement arbitral ou judiciaire".

In Absatz 2 folgt dann eine Aufzählung der Angelegenheiten, die „généralement susceptibles de solution arbitrale ou judiciaire" sind. Dies sind die Streitigkeiten, die sich auf die Auslegung von Verträgen usw. beziehen.

Wird nun durch diese Bestimmungen eine Verpflichtung der Völkerbundsmitglieder geschaffen, die rechtlichen Streitfälle einer schiedsgerichtlichen Lösung zu unterwerfen? Schücking-Wehberg sind mit Recht der Ansicht, Art. 13, I und II „begnüge sich in der Hauptsache mit dem Aussprechen von Empfehlungen, ohne eine bindende Verpflichtung aufzustellen"[1]). Auch Magyari[2]) erblickt in Abs. 1 ein sogenanntes alternatives Obligatorium, indem er in den Worten „á leurs avis" und dem englischen Text „any dispute . . . which they recognise . . " einen Hinweis auf den Willen der Parteien sieht. Diese sollen entscheiden, ob ein bestimmter Fall durch Schiedsspruch zu erledigen ist.

Demgegenüber sollen jedoch nach seiner Ansicht die in Abs. 2 aufgeführten Fälle eine „absolute obligatorische" Schiedsgerichtsbarkeit begründen und die Parteien verpflichtet seien, ungeachtet einer anderen entgegenstehenden Auffassung die fragliche Angelegenheit vor den Völkerbund zu bringen.

Nach der herrschenden Ansicht[3]) ist jedoch auf die Bedeutung des Wortes „généralement" im Rahmen des Abs. 2 in Art. 13 der Satzung hinzuweisen. Wenn eine Streitigkeit nur im allgemeinen als geeignet erklärt wird, durch ein Schiedsgericht gelöst zu werden, so ist damit noch nicht gesagt, daß in einem speziellen Fall aus der Natur der Angelegenheit ein solcher Lösungsversuch nicht geboten erscheint. Es können die Parteien der Auffassung sein, „daß sich die betreffende Streitfrage nicht zur schiedsrichterlichen Erledigung eignet"[4]). Damit kommt der Aufzählung von Streitfällen in Abs. 2 nur die Bedeutung einer Empfehlung, eines Rates zu[5]), und es wird gleichzeitig der subjektive Charakter der Entscheidung anerkannt, ob etwas rechtlich durch Schiedsgerichte oder politisch durch Vermittlung zu lösen ist. Diese Auffassung über die Bestimmung

[1]) Schücking-Wehberg, S. 524
[2]) Magyari, S. 46 ff.
[3]) Botschaft des schweizerischen Bundesr vom 4. 8. 19, S. 128, Hoijer, Le pacte S. 266, Freytagh-Loringhoven, S. 149
[4]) Schücking-Wehberg, S. 256
[5]) Schücking-Wehberg, S. 524, Harder, S. 239

des Art. 13 spricht auch der britische offizielle Kommentar aus:[1]) „ Art. XIII, while not admitting the principle of compulsory arbitration in any class of disputes, to some extent recognizes the distinction evolved in recent years between justiciable and non justiciable causes, by declaring that in certain large classes of disputes recourse to arbitration is prima facie desirable".

Wäre die Unterscheidung politisch-rechtlich nach objektiven Maßstab zu treffen, dann müßten die in Art. 13 Abs. 2 aufgezählten Angelegenheiten nicht im allgemeinen sondern immer schiedsgerichtlich erledigt werden können, und man hätte in der Satzung klar von Streitigkeiten gesprochen, die der Schiedsgerichtsbarkeit unterworfen werden müssen[2]). Somit erkennt auch die Satzung die für objektives Recht unbrauchbare Unterscheidung von rechtlichen und politischen Streitfällen an und hat sie nicht in ihre Bestimmungen aufgenommen.

Es ist als Ergebnis festzustellen: Die Interessenklauseln der Schiedsverträge sind nicht innerhalb fest umrissener Grenzen zu handhaben. Ihre Anwendbarkeit ist nicht nach objektiven Gesichtspunkten zu beurteilen. Damit unterscheiden sie sich von der Bestimmung in Abs. 8 von Art. 15 der Satzung.

3. Die Rechtsnatur des Abs 8.

Schon rein formell unterscheidet sich die Fassung des Abs. 8 von den oben erwähnten Klauseln in den Schiedsverträgen. Während die letzteren ganz allgemein davon sprechen, daß ein Streit die Unabhängigkeit, nationale Ehre usw. berührt, bringt der Abs. 8 mit drei festen Tatbestandsmerkmalen objektives Recht.

1) Die Wirkung des Einwandes hängt davon ab, ob eine Partei diese geltend macht. Wenn also eine Partei in einer Streitigkeit, für die der Einwand begründet wäre, darauf verzichtet, ihn zu erheben, so kann auch eine solche, einem Staate reservierte Frage einer internationalen Regelung zugeführt werden. Das Bemerkenswerte an dieser Bestimmung wird erkennbar, wenn man berücksichtigt, daß der Art. 15, VIII den Ausdruck „Compétence exclusive" gebraucht. Darauf weist mit Recht Erich hin:[3]) „Le terme »compétence exclusive« semble indiquer qu' une question rentrant dans cette catégorie ne devrait dans aucune condition même avec le consentement des Parties, être traitée et résolue par un organe international. Tel n' est pas toutefois le sens des dites dispositions. L' aliméa 8 de l' article 15 du Pacte fait dépendre l' attitude du

[1]) Kluyver, S. 100 ff.
[2]) So auch Schücking-Wehberg, S. 524
[3]) Le Protocole de Genève, S 529

Conseil vis-à-vis d' une question susceptible d' être envisagée comme étant de la compétance exclusive d' un Etat, du fait que la Partie intéressé en a fait l' object d' une exception d' incompétence: faute d' exception, le Conseil est libre d' en continuer l' examen".

Es ist also die ausschließliche Zuständigkeit nicht wie im Prozeßrecht von Amtswegen zu berücksichtigen.

2) Durch die Erhebung des Einwandes von seiten einer Partei wird der Rat veranlaßt, diesen nachzuprüfen „La classification de ses affaires n' est pas laisser á la compétence exclusive et discrétionaire de chaque Etat"[1]). Der Rat muß ihn als begründet anerkennen. Verfolgt man die Praxis, so erweist sich allerdings gerade dieses Erfordernis als eine Schwäche des Abs. 8, die aber mehr oder weniger allen Bestimmungen der Satzung anhängt. Der Rat, der nach seiner Zusammensetzung und Stellung eine politische und keineswegs unparteiische Körperschaft darstellt, wird gerade in den ernstesten Streitfällen nicht objektive Maßstäbe anlegen, sondern oft „des considérations d' opportunité politique"[2]) zur Vermeidung offener Konflikte Rechnung tragen.

3) Die strittige Angelegenheit muß nach Völkerrecht zu dem Vorbehaltsgebiet des Staates gehören, der den Einwand erhebt. Dies festzustellen ist die einzige Aufgabe des Rates. Somit wird letzten Endes die Frage, ob eine Angelegenheit den Einwand der ausschließlichen Zuständigkeit begründet oder nicht, auf das Recht zurückgeführt und der Willkür des Rates, der als politische Körperschaft ein Werkzeug großer Mächte darstellt, gewisse Grenzen gezogen, die er nicht überschreiten kann. So kann man doch von einem objektiven Charakter des Abs. 8 sprechen.

Das ist das Bemerkenswerte des Abs. 8. Das einzelstaatliche Interesse, auf das sich die Schiedsvertragsklauseln gründen, wird nicht mehr berücksichtigt. Dieser Unterschied zwischen den politischen und unbestimmten Klauseln und der Bestimmung des Völkerbundstatuts läßt, wie auch die meisten Schriftsteller aussprechen[3]), eine Uebereinstimmung der beiden Gebiete nicht zu. „La réserve contenue dans le § 8 et d' un charactaire rigoureusement objective"[4]). Wie oben dargelegt, kann durch die Geschicklichkeit der Staatsmänner in einem gegebenem Augenblick jede Angelegenheit, die nationale Ehre usw. eines Staates berühren; nicht aber wird die gleiche Frage nach Völkerrecht dem Vorbehaltsgebiet angehören müssen. Als Mussolini in dem Korfu-Zwischenfall mit Griechenland[5]) die

[1]) Suckiennicki, S. 338
[2]) Rousseau, S 188
[3]) de Visscher, S. 225, Philipps, S. 71, Rousseau, S. 200, Paulus, S. 126
[4]) de la Pradelle, C. P. Serie C, S. 71, Nr.
[5]) S. oben S. 9 ff

Unzuständigkeit des Rates geltend machte mit der Behauptung, der Zwischenfall berühre die nationale Ehre und Lebensinteressen Italiens, entschied die Juristenkommission in ihrem Bericht vom 26. 9. 23[1]): Les réserves généralement admises dans la plupart des traités d' arbitrage ne peuvent faire l' objet d' une exception opposable par l' une des parties". Die einzige Einwendung gegen ein Verfahren des Rates sei die aus Art. 15, VIII. In dieser Bestimmung aber fänden sich nicht die sonst allgemein zugelassenen Schiedsvertragsklauseln[2]).

Das Völkerbundsstatut stellt nicht auf das einzelstaatliche Interesse, sondern von nun an auf das internationale Recht ab. So kann man den Abs. 8 ansehen als einen ersten Versuch einer juristischen Abgrenzung der Streitigkeiten, die Gegenstand einer internationalen friedlichen Erledigung sein können, von den Fragen, die von jedem Staat allein und selbständig geregelt werden. Damit ergibt sich, daß eine bestimmte Frage die Lebensinteressen eines Staates berühren kann, ohne den rechtlichen Grund zu dem wirksamen Einwand der Unzuständigkeit des Völkerbundes aus der Satzung zu bieten. Andererseits werden wohl fast stets die Voraussetzungen der Interessenklausel gegeben sein, wenn sich eine Partei auf die Bestimmung des Art. 15, VIII beruft. Man könnte also die beiden Bestimmungen etwa mit zwei konzentrischen Kreisen vergleichen, von denen der kleinere die rechtlich zu begründeten Angelegenheiten umfaßt.

[1]) J. O. 1923. S. 1329
[2]) So auch C. P. Serie B. Nr. 4. S. 24

VI. Lassen sich die Vorbehaltsangelegenheiten nach einem gemeinsamen objektiven Merkmal aufzählen?

1. Die Angelegenheiten ausschließlicher Zuständigkeit und der Begriff der innereren Angelegenheiten.

In Erkenntnis der besonderen praktischen Bedeutung der Bestimmung in Abs. 8 hat sich die Wissenschaft aller Länder bemüht, das Gemeinsame in der Art der Vorbehaltsangelegenheit herauszustellen und darauf eine Theorie aufzubauen, mit deren Hilfe sich für eine bestimmte Frage von vornherein sagen läßt, ob sie der alleinigen ausschließlichen Regelung eines Staates zukommt oder nicht. Der Wert einer solchen umfassenden Auslegungstheorie läßt sich nicht bestreiten, sofern sie alle Vorbehaltsfragen und nur diese umfaßt. Indessen erfüllt kein bisher vorgeschlagenes Merkmal diese Forderung, wie die nachfolgenden Untersuchungen ergeben werden.

Der Wortlaut unserer Bestimmung erweckt die Vorstellung, daß die Angelegenheiten der ausschließlichen Zuständigkeit mit den „inneren Angelegenheiten" eines Staates gleichzusetzen seien. Diese Ansicht vertrat Sir Douglas Hogg im französisch-englischen Staatsangehörigkeitsstreit, wenn er ausführt[1]): In our submission it is limited to internal matters; when it speeks of matters of domestic juristiction only, it is limited to internal matters, within the area of the particular Staate . . .". Im gleichen Sinne bezeichnet auch Schücking[2]) die Bestimmung des Art. 15, VIII als den „Einwand der res interna".

Mit dieser Definition der Domestic Matters hat man indessen die Unklarheiten keineswegs hinweggeräumt. Denn es ergibt sich sogleich die Frage: Was sind denn die „inneren Angelegenheiten" eines Staates? Sollen darunter die Gegenstände staatlicher Regelung verstanden werden, welche sich auf die Verhältnisse der Mitglieder einer staatlichen Rechtsgemeinschaft untereinander und zum Staat beziehen, und in keiner Weise die Interessen anderer Staaten berühren? In diesem Sinne scheint Freytagh-Loringhoven die inneren Angelegenheiten zu verstehen, wenn er in Art. 15, VIII das Gebot der Nichteinmischung des Rates sieht, „soweit Fragen der inneren Gesetzgebung oder Verwaltung oder Rechtsprechung berührt werden"[3]). Mit dieser Auslegung wird man aber dem Umfange des Vorbehaltsgebietes nicht gerecht[4]). Diese Auffassung bedeutet eine Einengung, da die Zoll- und Einwanderungsfragen, die nach der Entstehungsgeschichte bestimmt unter die ausschließlich zu regelnden Fragen fallen, sehr wohl die Interessen anderer Staa-

---

[1]) C. P. Serie C Nr. 2, S. 2[illegible]
[2]) Schücking, Vermittlung, S. 221, v. Bülow, S. 261
[3]) Freytagh-Loringhoven, S. 172, Hoijer, La Solution, S 408
[4]) Vergl. auch Rousseau, S. 211

ten berühren und sich auch außerhalb des staatlichen Gebietes auswirken.

Dem Sinn der Bestimmung trägt schon die Auffassung mehr Rechnung, welche den inneren Angelegenheiten gegenüberstellt „matters which in any degree involve external operation or application"[1]). Unter diese Definition würden dann alle Angelegenheiten fallen, deren gesetzliche Regelung nur innerhalb des Hoheitsgebietes Anwendung finden sollen, wenn sie auch mitunter die Interessen eines anderen Staates berühren können. Daß eine Frage nicht schon dann der alleinigen staatlichen Regelung entzogen wird, wenn sie zwar „in die Staatshoheit fällt, gleichzeitig aber auch internationale Interessensphären tangiert"[2]), hat der Ständige Internationale Gerichtshof ebenfalls anerkannt:[3]) „Les mots compétence exclusive semblent plutôt envisager certain matières qui bien que pouvant toucher de très près aux intérêts de plus d' un Etat, ne sont pas en principe réglés par le droit international".

Abgesehen von den verschiedenen Ansichten über das Wesen einer inneren Angelegenheit kann diese Kennzeichnung der Fragen, die zur ausschließlichen Zuständigkeit eines Staates gehören, aus einem anderen Grunde nicht befriedigen. „Daß eine Angelegenheit eine innere ist, kann man nämlich nicht aus der Art der Angelegenheit als solcher erkennen, wie häufig angenommen wird"[4]). So kann etwa die Verfassung eines Staates, die man unbestreitbar nach obiger Definition als „innere Angelegenheit" ansehen müßte, durch Vertrag der ausschließlichen und alleinigen Regelung durch diesen Staat entzogen werden, und zu einer internationalen Angelegenheit werden Das ist etwa der Fall bei der Verfassung der Freien Stadt Danzig, die nach dem Versailler Diktat im Einvernehmen mit dem Völkerbund festzustellen und zu ändern ist[5]). Verdroß führt als weitere Beispiele an die Fragen der Wehrmacht und Finanzen, die ebenfalls als grundlegende innere Angelegenheiten anzusehen sind und trotzdem, wie das Versailler Diktat deutlich gezeigt hat, international werden können. Ebenso ist es auch mit den Gegenständen deren Regelung Art. 23 der Satzung zur Aufgabe des Völkerbundes macht Die Unbrauchbarkeit des Kriteriums der inneren Angelegenheiten weist auch Castberg[6]) nach, und fügt noch das Argument an, es gäbe Angelegenheiten, wie z. B. „l' abandonne total de la souvérainité sur un territoire, quelconque".

[1]) Vergl Case of the British Government, C. P. Serie C, Nr. 2, add Vol. S. 61
[2]) Schubert, S. 87 und Bruns, Völkerrecht. S. 41
[3]) C. P. Serie B Nr. 4, S. 23
[4]) Verdross, Verfassung, S. 168
[5]) Vergl. Art. 103 Versailler Vertrag
[6]) Castberg, La Compétence, de la S. d. N., S, 198

2. Das Vorbehaltsgebiet und die Souveränität der Staaten.

Nach einer anderen Ansicht soll wesentliche Eigenschaft der Vorbehaltsangelegenheiten sein, daß diese mit dem Bestand oder den Voraussetzungen der Fortentwicklung des staatlichen Lebens in enger Verbindung stehen. So führt das französische Memorandum im Tunis-Marokko-Streit aus: „De tous les droits fondamentaux de l' Etat le premier est le droit de conservation ou d' existence . . . , le maintien de ce droit est par chaque Etat la réserve formelle mise par lui à son entrée dans la société des Etats et dès lors, la réserve formelle par lui mise à son entrée dans la Société des Nations"[1]).

Auch Mariotte[2]) will unter den Vorbehaltsangelegenheiten nicht allein „Les éléments constitutifs des Etats mais aussi les conditions nécessaires à leurs développments et à leur vie" verstanden wissen. Diese „éléments essentiel à l' Etat" sind die gleichen, mit denen man den Staat definiert[3]). Es sollen nach dieser Theorie alle Fragen, welche den Bestand eines Staates bedrohen könnten, einer internationalen Regelung entzogen sein, und allein dem betreffenden Staat zustehen.

Indessen versteht sich von selbst, daß der Bestand von Staaten als der notwendigen Voraussetzung eines zwischenstaatlichen Rechtes nur dann gewährleistet ist, wenn jeder Einzelne zur Regelung der Fragen ausschließlich zuständig ist, ohne die er eben nicht bestehen kann „l' Etat existe lorsque et aussi longtemps qu' il possède ce signum specificum, il disparait quand il le perde[4]). Alle Fragen aber, die „touchent au fond même de l' excistence de l' Etat" sind inhaltlich die gleichen, welche sich aus seiner Souveränität ergeben. Demnach ist die von dem französischen Memorandum vertretene Auslegungstheorie nur eine andere Fassung der bei weitem verbreitetsten Ansicht, die den Kreis der Vorbehaltsangelegenheiten mit Hilfe des Begriffs der Souveränität[5]) bestimmen will.

Es macht auch keinen Unterschied, ob man das Gebiet der ausschließlichen Zuständigkeit statt auf den Begriff der Souveränität auf den der Unabhängigkeit bezieht:[6]) „toute questions relatives à l' indépendence est laissée à l' appréciation exclusive des Parties". Beide Begriffe sind als gleichbedeutend anzusehen[7]) und haben nur formelle Unterschiede: „independance may be defined as a right of a state to manage all its affaires wheter external or internal whithout controle from other states. This right of independant action is a natural result of sover-

[1]) C. P. Serie C Nr. 2, Vol. Suppl. S. 22
[2]) Mariotte, S. 194
[3]) a. a. O., S. 192
[4]) Suckiennicki, S. 345
[5]) Merillon, C. P. Serie C Nr. 2 S. 238. Castberg, S. 200 ff., Paulus, S. 129 u. a.
[6]) Vergl. das fransös. Kontermem. C. P. Serie C Nr. 2, Vol. Sp. S. 248
[7]) Hold-Ferneck, I, S. 130 und Suckiennicki, S. 341

eignty; it is in fact sovereignty looked at from the point of view of other nations"[1]). Der einzige Unterschied liegt demnach in dem Standpunkt, von dem man die beiden Begriffe beleuchtet. Der Unterschied, der sich bei Hall ergibt[2]), verschwindet auch, wenn man die Souveränität nicht nur als „a necessary result of independance" auf das Zusammenleben von Menschen innerhalb eines Staatsgebietes bezieht. Jedenfalls erscheint es als ein Streit um Worte, die beiden Begriffe gegeneinander abgrenzen zu wollen, denn auch dort, wo man das Dogma von der Souveränität bekämpft, versteht man allgemein gefaßt darunter „die Freiheit oder Unabhängigkeit einer Macht oder Herrschaft von einer anderen"[3]).

Die Aufgabe dieser Untersuchung war, die von der Wissenschaft vorgeschlagenen Merkmale darauf zu prüfen, ob sich mit ihrer Hilfe die Zugehörigkeit einer bestimmten Frage zum Vorbehaltsgebiet feststellen läßt. Wert kann eine Auslegungstheorie nur haben, wenn man sich über den Grundbegriff einig ist, und dessen Inhalt eindeutig definieren kann. Ist diese Voraussetzung für den Begriff Souveränität eines Staates gegeben?

Die Vertreter der „reinen" Rechtslehre kommen in abstrakt logischer und deduktiver Methode, die der geschichtlichen Entwicklung keine Rechnung trägt, zu dem Ergebnis, „daß über den als Staaten angesehenen Gemeinwesen eine Rechtsordnung steht, die die Geltungsbereiche der Einzelstaaten gegenseitig abgrenzt"[4]). Daraus ergibt sich: „eine Ordnung, die ihre Geltung aus einer höheren Norm ableitet, entbehrt der Souveränität"[5]).

Sofern man der Voraussetzung, dem Universalrechtssystem, zustimmen kann, läßt sich die Folgerung kaum bestreiten. Gegen das Bestehen einer solchen höheren Rechtsnorm spricht indessen die Tatsache, daß im zwischenstaatlichen Leben auch heute noch völkerrechtswidrige Akte eines Staates zu Recht werden. Was müßte das für eine „Rechtsnorm" sein, die das gleiche Geschehen heute für Unrecht und morgen für Recht ansieht. Aus der Fülle der Beispiele sei auf den Wilna-Fall[6]) hingewiesen. Das damals noch littauische Wilna wurde im Herbst 1920 von den Truppen eines polnischen Generals ohne rechtliche Befugnis besetzt. Der Völkerbund wurde auch auf Antrag Littauens nicht tätig. Heute genießt Polen die Gebietshoheit über Wilna.

In gleicher Weise muß man die Norm vermissen in Ansehung der englischen Handhabung von Bestimmungen des Prisenrechts während des Weltkrieges. Die schon vor der Lon-

---

[1]) Lawrence, The Principles, S. 115
[2]) Hall, A Treatise, S. 48
[3]) Kelsen, Souveränität, S. 7. Politis, S. 12
[4]) Kelsen, Souveränität, S. 204
[5]) ebenda, S. 112
[6]) J. O. Suppl. Nr. 4, S. 135 ff.

doner Seerechtsdeklaration von 1909 gewohnheitsrechtlich bestehenden Regeln der Blockade, bedingter und unbedingter Konterbande wurden von der englischen Kriegführung zum Teil beseitigt. Angelsächsische Auffassung kann nicht zugeben, daß diese Handhabung widerrechtlich gewesen ist[1]).

Auf jeden Fall scheint die Behauptung eines universalen Rechtssystems, in dem alle völkerrechtlichen Akte auf eine feste unabänderliche Norm zurückgehen, nicht haltbar.

Auch Politis verwirft die Lehre von der Souveränität der Staaten als eine irreführende Bezeichnung, die nur der Völkerrechtsordnung zukomme: „la souveräineté doit être réservée au droit . . elle ne peut plus appartenir à l' Etat"[2]). Denn die staatliche Souveränität sei durch das Völkerrecht schon eingeengt und „une souveraineté réduite n' en est plus une"[3]). Andererseits vertritt er selbst aber wieder bei der Erörterung der „domaine réservé" den Absolutismus der Staaten: „là, chaque pays peut révendiquer un pouvoir absolut. Il règle ses affaires domestiques comme bon luisemble, en tenant compte de ses seuls intérêts sans se préoccuper de leur répercussion international"[4]). Damit führt er den Gedanken des „droit", was gleichzusetzen ist mit dem Universalrechtssystem Kelsens, nicht bis zu den letzten Konsequenzen durch, und trübt die Vorstellung von der Souveränität des Völkerrechts. Allerdings scheint aus den Ausführungen an anderer Stelle[5]) hervorzugehen, daß er seinen Begriff nur rechtsphilosophisch meint und keinen Anspruch auf Positivität erhebt.

Einen eigenartigen Standpunkt nimmt neuerdings Bruns[6]) gegenüber dem Souveränitätsproblem ein. Er scheidet „die Tatsache" Souveränität von dem Souveränitätsrecht. Unter dem ersteren versteht er den Teil der ursprünglichen Freiheit des Staates, „den die langsam sich ausdehnende Völkerrechtsordnung mit ihrer Regelung noch nicht erfaßt hat". Aus ihr sollen sich keine Rechtsfolgen ableiten lassen. Dagegen sei das Souveränitätsrecht „der Inbegriff der Berechtigung, welche die Völkerrechtsordnung einer Rechtsperson ausdrücklich zuschreibt". Schafft aber denn die Völkerrechtsordnung Berechtigung oder gründen sich diese nicht viel mehr auf vertragliche oder gewohnheitsrechtliche Vereinbarungen der Staaten! Aus der Souveränität der Staaten ergibt sich die Fähigkeit, rechtlich bindende Verträge zu schließen. Die Ansicht, daß ähnlich wie der Mensch bei der Geburt, die Rechtsfähigkeit auch der Staat „als Mitglied einer Rechtsgemeinschaft unter deren Rechtsordnung steht", und

[1]) Vergl. dazu Wegner, Vom Wandel, S. 768, 776 ff.
[2]) Politis, S. 18
[3]) ebenda
[4]) Politis, S. 43
[5]) Politis, S. 11
[6]) Bruns, Völkerrecht als Rechtssystem, S. 33 ff.

diese ihm die Fähigkeit zum Vertragsschluß verleiht[1]), ist wohl mehr eine Angelegenheit der Weltanschauung und läßt sich schwerlich beweisen. Dagegen hat die Geschichte gezeigt, daß es sehr wohl souveräne Staaten gibt, die keinen Verkehr miteinander pflegen und nicht Teile einer Gemeinschaft als eines höheren Ganzen sind, von dem sie ihre Rechtsfähigkeit verliehen erhalten[2]).

Allen diesen Ansichten gegenüber ist an der aus der Staatenpraxis erwachsenen Ansicht des Ständigen Internationalen Schiedsgerichts festzuhalten: „Le principe de l' indépendance des Etats est à la base même du droit international"[3]). Die Souveränität der Staaten ist die Grundlage des modernen Völkerrechts. Sie ist der „unentbehrliche Anspruch des Staates im internationalen Leben, eine Eigenschaft, die ihn erst befähigt, daran teilzunehmen"[4]).

Verschiedentlich unterscheidet man dort, wo man die Souveränität der Staaten zwar grundsätzlich anerkennt, eine absolute von einer relativen Souveränität[5]). Der absolute Charakter soll in einer schrankenlosen Freiheit des Staates liegen. Sie habe zur Folge, daß „les contrats passés par lui ne devront avoir de force obligatoire que dans la mesure où il continuera à les voloirs". Diese Auffassung werde geschlossen von der deutschen Wissenschaft verteidigt. Als Nachweis dient das Lied „Deutschland über alles"[6]) Der wesentliche Unterschied gegenüber der „souveraineté relative" soll sein, daß die Staaten „par les nécessités mêmes de leur excistence" verstrickt sind, „dans un système de relations qui impose pour chacun d' eux des restrictions indispensables à leur volonté d' autonomie"[7]). Ergibt sich daraus aber ein Unterschied? Wenn die Staaten „aus der Notwendigkeit ihrer Existenz" unabänderliche Einschränkungen ihrer Unabhängigkeit übernommen haben, gehen diese letzten Endes doch auf ihren Willen, auf den staatlichen Egoismus zurück: sie halten ihre Verträge, weil sie fürchten müssen, daß anderenfalls auch der Vertragspartner sich nicht gebunden fühlen würde. Auch der ohnmächtige Staat erfüllt daher seine Verpflichtungen, um sich nicht selbst Nachteil zuzufügen. Daß dagegen der Mächtige seine „restrictions indispensables" nicht immer ernst nimmt, zeigte neuerdings wieder die Haltung Frankreichs in der mit der Abrüstung verbundenen Gleichberechtigungsfrage.

---

[1]) Bruns, S. 35
[2]) Vergl. auch Hold-Ferneck, I, S. 122
[3]) C. P. Serie B Nr. 5, S. 27
[4]) Wegner, II. S. 78
[5]) Fauchille, I, 1, S. 428 ff.
[6]) ebenda, Nr. 253, 1
[7]) ebenda, Nr. 253, II

Wenn man schon die Unterscheidung der Souveränität in absolute — relative — aufrecht erhalten will, sollte man die mit der jetzigen Gestaltung des Völkerrechts gegebene Souveränität als absolut bezeichnen. Diese Auffassung zeigt sich bei Dupuis[1]), der die „théorie absolutiste de la souveraineté" ansieht als „le germe de distruction de tous les droits". Aus ihr ergäbe sich das Recht zu schrankenloser Kriegsführung, die alle Verträge breche. Daß diese Befugnis trotz Kellogg-Pakt und Völkerbund nicht beschränkt ist, zeigen die Ereignisse der letzten 10 Jahre allein. Die Staatenpraxis sollte von dieser absoluten Souveränität befreit werden: „La souveraineté ne saurait être absolue et doit être limitée par l' obligation de respecter la liberté d' autrui"[2]).

Die Bestrebungen, diesen Begriff zu relativieren, zeigen ein mangelndes Verständnis tür das Wesen der Souveränität. Es ist zu scheiden zwischen der formellen Souveränität und deren Inhalt. Eine Gebietskörperschaft kann scheinbar souverän sein, obgleich sie daran gehindert ist, aus eigener Kraft für ihre Selbsterhaltung zu sorgen[3]). So können einem Staat weitgehende Verpflichtungen auferlegt sein. Aus diesen soll dann die Relativität der Souveränität folgen. Jedoch ist dabei zu scheiden: sind diese Bindungen — und mögen sie noch so weit gehen — nur kündbar, oder hat der Staat die physische und moralische Kraft, völkerrechtswidrig aufgezwungene Verpflichtungen anzufechten und abzuschütteln, dann ist er souverän[4]). Vermag er dies nicht, dann ist er nicht relativ souverän, sondern überhaupt nicht souverän: „Wer nicht auch über die das Recht garantierenden Machtmittel verfügt, ist niemals souverän"[5]). Daß für das Souveränitätsproblem die Machtfrage nicht auszuschalten ist, zeigt ein Blick auf China: fremde Mächte besitzen in China exterritoriale Gebiete. Die Aufgabe dieser außerordentlichen Vorrechte wird von dem erwachenden Nationalbewußtsein Chinas gefordert. Indessen hängt, wie auch der Lyttonbericht feststellt, die Verwirklichung dieser nationalen Bestrebungen von der Frage seiner Beziehungen zum Ausland und damit die Herstellung der materiellen Souveränität ab von Chinas Fähigkeit, im Inneren des Landes das Funktionieren einer modernen Verwaltung sicherzustellen und damit eine Garantie für den Schutz fremder Staatsangehöriger zu bieten.

So hat die Souveränität ihrem Wesen nach zur Voraussetzung, daß neben der Einheit der Entscheidung auf einem Gebiet die Kraft zur Durchsetzung gegeben ist. Man kann da-

---

[1]) Dupuis, Le droit des Gens, S. 485 ff.
[2]) ebenda, S. 486
[3]) Hold-Ferneck, I, S. 138
[4]) Lawrence. S. 118. Gmellin, S. 33, Hold-Ferneck, I, S. 135
[5]) Heller, S. 127, Revier, I. S. 46

her mit Heller[1]) unter Souveränität verstehen „die Eigenschaft einer universalen Gebiets-, Entscheidungs- und Wirkungseinheit, kraft welcher sie um des Rechtes willen sich gegebenen Falls auch gegen das Recht absolut behauptet".

Da also der Staat als universale und wirksame Gebietsentscheidungseinheit absolut ist, kann man auch nicht sagen, was er alles tun darf, welche Angelegenheiten er ausschließlich regeln darf. Aus seinem Zuhöchstsein folgt zwingend, daß man nur die Fälle aufzählen kann, in denen er Bindungen übernommen hat, die eine Regelung durch ihn allein nicht zulassen[2]).

Wenn Verdroß unter der ausschließlichen Zuständigkeit die Gegenstände versteht, „die durch das völkerrechtliche Verbot der Intervention"[3]) gegen Einmischung anderer Staaten geschützt sind, so bedeutet dies nur einen Wechsel in der Terminologie Eine Lösung des Problems ergibt sich daraus keineswegs. „Das zwangsweise Einschreiten eines Staates in die ihm fremden Angelegenheiten anderer Staaten"[4]) findet seinen Rechtsgrund nicht in einem Nichtverbotensein solcher Maßnahmen, denen der andere mit Gewalt begegnet. Vernünftiger Weise soll die Intervention nur dort Berechtigung haben, wo der betroffene Staat zu einem gewissen Verhalten verpflichtet ist, zu dessen Durchsetzung gegebenenfalls Zwang angewendet werden darf[5]). Es werden sich keine Gewohnheitsrechtssätze der Intervention nachweisen lassen[6]). Lediglich das Recht auf Selbsterhaltung oder auf Unabhängigkeit kann als allgemeine Grundlage der Intervention in Frage kommen.

Man wird aber stets die einzelnen Umstände eines bestimmten Falls in Betracht ziehen müssen, um die Berechtigung der Intervention nachzuweisen[7]).

Daraus folgt aber auf der anderen Seite, daß sich auch nicht ein allgemeines Verbot der Intervention in dem Sinne nachweisen läßt, daß in bestimmten Fragen niemals ein fremder Staat Zwangsmaßnahmen gegenüber dem betroffenen rechtmäßig ergreifen darf[8]). Es erweist sich damit das Interventionsverbot als unbrauchbar für ein objektives Merkmal, nach dem sich die Angelegenheiten, die ein Staat ausschließlich regeln kann aufzählen lassen könnten.

---

[1]) Heller, S. 161
[2]) Heller, S. 160
[3]) Verdross, Verfassung, S. 170
[4]) Strisower in Wörterb. d. Völkerr. I. S. 551
[5]) Strisower, a. a. O. S. 583
[6]) Lawrence, S. 121
[7]) Hold-Ferneck, II, S. 220
[8]) Oppenheim, II, S. 262 ff.

VII. Anerkennt das positive Völkerrecht ein Gebiet der ausschließlichen Zuständigkeit jeden Staates?

1. Die Beziehungen von Völkerrecht und Landesrecht.

Die bisherige Untersuchung stellt die Unmöglichkeit fest, aus der Theorie anhand einer Definition eine Aufzählung der jedem Staat zur ausschließlichen Regelung vorbehaltenen Angelegenheiten zu geben. Aus dem Wesen der Vorbehaltsangelegenheiten ergibt sich kein gemeinsames Kennzeichen. Um zu einer Abgrenzung der „domaine réservé" gegenüber Fragen internationaler Regelung zu kommen, muß man sich indessen erinnern, daß der Wortlaut des Art. 15 Abs. 8 diese Unterscheidung nach Völkerrecht getroffen wissen will.

Damit wird die in der modernen Völkerrechtsliteratur viel behandelte Frage nach den Beziehungen von Landesrecht und Völkerrecht aufgeworfen. Hammarskjöld braucht zur Antwort auf die Frage, was sind Angelegenheiten ausschließlicher Zuständigkeit eines Staates, folgenden Vergleich:[1]) man habe sich das Gebiet des Völkerrechts und das des staatlichen Rechts je als einen Kreis zu denken. Diese beiden Kreise überschneiden sich. Das gemeinsame Segment „serrait le domaine des questions internes, qui sont en même temps des questions d' ordre international", während der übrige Teil des landesrechtlichen Kreises das Gebiet der Vorbehaltsangelegenheiten bedeute, die von jedem Staat selbständig und nach eigenem Willen zu regeln sind. Das Vorbehaltsgebiet umfaßt demnach einen Teil des Landesrechts. Mit dem Vergleich wird der Auffassung von begrifflichen Scheidung von Völkerrecht und Landesrecht Ausdruck gegeben. Indessen ist diese Auffassung durchaus nicht Allgemeingut der Völkerrechtswissenschaft.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß rechtliche Beziehungen zwischen den Staaten bestehen. Trotz der Bestrebungen der Völkerrechtswissenschaft, die Einheit von Völkerrecht und staatlichem Recht — sei es Primat des Völkerrechts oder Staatsrechts — durch logische Deduktionen nachzuweisen, ist an dem durch eingehende Untersuchungen von Triepel[2]) aufgezeigten Dualismus, den die Praxis zwischen beiden Rechtsgebieten bestätigt, festzuhalten. Angesichts der Bibliotheken, die dieses Problem gefüllt hat, kann es nicht Aufgabe dieser Arbeit sein, diese Streitfrage in vollem Umfange wieder aufzurollen.

In Uebereinstimmung mit der überwiegenden Ansicht[3]), muß man unter Völkerrecht die Gesamtheit der Bestimmungen zwischen rechtlich gleichgestellten Völkerrechtssubjekten verstehen, die durch

---

[1]) Hammarskjöld, S. 94
[2]) Völkerrecht und Landesrecht
[3]) Triepel, S. 19, Lawrence, S. 4, Zorn, Weltunion, S. 4

ausdrückliche Vereinbarung oder stillschweigend durch eine zur Gewohnheit gewordene Uebung entstanden sind. Es ist also „der Inbegriff der Rechtsnorm für das Verhalten der Staaten zueinander“[1]). Demgegenüber ist Gegenstand landesrechtlicher Regelung die Beziehungen zwischen einzelnen Menschen, Genossenschaften und Korporationen. Daraus ergibt sich einmal ein Unterschied in der Person des Verpflichteten: während diese im Völkerrecht das Völkerrechtssubjekt ist, berechtigt und verpflichtet das staatliche Recht das Individuum.

Der wesentliche Unterschied, den auch Triepel zum Hauptgegenstand seiner Untersuchung gemacht hat[2]), ist in den Quellen zu suchen. Das Landesrecht ist alles Recht, das dem Rechtswillen eines souveränen Staates entspringt[3]). Damit hat es das Dasein eines Herren „einer dauernd universalen und wirksamen Entscheidungseinheit“[4]) zur Voraussetzung. So kennzeichnet sich das staatliche Recht als Herrschaftsordnung[5]). Es erhält seine verpflichtende Wirkung durch den freien Willen des unabhängigen Gesetzgebers. Es gilt nur innerhalb der jeweiligen staatlichen Rechtsordnung.

Als Quelle des zwischenstaatlichen Rechts ist der „durch Willenseinigung zusammen geflossene Gemeinwille mehrerer oder vieler Staaten“[5]) anzusehen. Denn nur ein Wille kann Quelle des Rechts sein[6]). Eine über den Staaten stehende „Norm“, aus der alles Recht fließe, läßt sich wohl abstrakt logisch konstruieren, ist aber in der Wirklichkeit der Staatenpraxis nicht nachzuweisen.

So kann auch der Satz „pacta sunt servanda“ nicht Ursprungsnorm des Völkerrechts sein[8]). Denn er sagt nichts anderes als: Wenn Du einen rechtmäßigen Vertrag geschlossen hast, dann ist er bindend. Dieser Satz ist zwar in allen rechtmäßigen Verträgen enthalten, logisch kann man ihn auch aus einem Vertrage abstrahieren, Rechtsgeltung erlangt er aber erst mit einem gültigen Vertragsschluß. Er ist für sich allein betrachtet nur ein logischer Satz, aber kein Rechtssatz, geschweige denn die Grundlage einer Rechtsordnung[9]).

Die bindende Kraft der Völkerrechtssätze muß darin erblickt werden, daß in dem Gemeinwillen, der dem einzelnen Staat ein bestimmtes Verhalten gegen andere Staaaten vor-

---

[2]) Heilborn, S. 485, Wenzel, S. 384, v. d. Lühe, S. 33
[1]) Heilborn, S. 485, im Sinne des ins inter gentes, Waldetter, Grundriss S. 42
[2]) Triepel, S. 253 ff.
[3]) Triepel, S. 9
[4]) Heller, S. 37
[5]) a. a. O. S. 41
[6]) Triepel, S. 32
[7]) So auch, Triepel, S. 31
[8]) Drucker, S. 11, Strupp, Theorie, S. 3 ff.
[9]) Heller, S. 133 Bruns, S. 28, Hold-Ferneck, I, S. 200

schreibt, nicht nur der Wille anderer, sondern auch sein eigener Wille enthalten ist. Es wird ihm nichts auferlegt, was er nicht selbst übernommen hat. Auf die Frage, woher dieser angebliche Gemeinwille seine verbindende Kraft nimmt, findet Triepel keine rechtliche Erklärung[1]). Er meint, man könne sich damit begnügen, daß sich dieser souveräne Staat gebunden fühlt. Es besteht demnach keine Einheit über den Staaten, die die bindende Kraft ihrer rechtlichen Beziehungen bewirkt. „The rules of Law binding upon states therefore emanate from their own free will"[2]). Man muß daher mit Heller[3]) das Völkerrecht im Gegensatz zur Herrschaftsordnung des Landesrechts als Vertragsordnung bezeichnen, das „einen vollen Sinn nur zwischen durchaus unabhängigen Subjekten, die imstande sind, das Vereinbarte regelmäßig zu halten, die also zur Erfüllung ihrer Versprechen nicht der unberechenbaren Zustimmung eines Dritten benötigen"[4]), hat.

Daraus folgt aber weiter, daß ein Völkerrechtssatz nur für die an der Willenseinigung Beteiligten gilt. Da aber bisher an keiner Vereinbarung alle bestehenden Staaten teilgenommen haben, gibt es auch kein allgemein und einheitlich geltendes Völkerrecht[5]), wohl aber einzelne Rechtssätze.

So betrachtet etwa das britische Imperium das Verhältnis zu seinen Dominions „by international usage and recognition", nicht als „matters of external relations"[6]). Nachdem Irland auf den Vertrag mit Groß-Britannien vom 6. 12. 21 hin Mitglied des Völkerbundes geworden war, wurde am gleichen Tage, dem 11. Juli 1924, dieser Vertrag auf Grund des Art. 18 der Satzung als „treaty between Great Britain and Ireland" beim Völkerbund registriert. Aus dieser Maßnahme und den Worten des Völkerbundspräsidenten: „An International Treaty has brought to Ireland Peace" erhellt die Auffassung des Vertrages als eines völkerrechtlichen. Dagegen protestierte die britische Regierung und stellte in einer Note vom 27. 11. 24 fest: Weder die Bestimmungen der Satzung, „nor any convention concluded under the auspices of the League are intended to govern the relations inter se of the various parts of the British Common Wealth".[7]). Damit soll also auf diese Beziehungen nicht das zwischen den übrigen Staaten geltende Völkerrecht Anwendung finden. Sind die rechtlichen Beziehungen zwischen den Teilen des britischen Imperiums nun landesrechtlich, oder soll man sie als das Recht einer besonderen Völkerrechtsgemein-

---

[1]) Triepel, S. 81
[2]) C. P. Serie A Nr. 10, S. 18
[3]) Heller, S. 41 ff. und S. 136
[4]) Heller, S. 44
[5]) Triepel, S. 83 und Heller, S. 136
[6]) Keith, Sovereignty, S. 352
[7]) Vergl. Hudson, S. 287

schaft bezeichnen? Indessen liegt es nicht im Rahmen dieser Arbeit, der Frage nachzugehen.

Faßt man Völkerrecht und Landesrecht als zwei nebeneinander stehende Gebiete auf, von denen das eine die Beziehungen der Völkerrechtssubjekte untereinander, das andere die Verhältnisse der Einzelmenschen regelt, dann ist noch die Frage zu prüfen, ob sich die Normen der beiden Gebiete in ihrer Geltung beeinflussen können. Wenn ein Staat sich gegenüber anderen verpflichtet hat, eine bestimmte Frage in einem bestimmten Sinne zu regeln, ist dann eine dieser Verpflichtung widersprechende Regelung nichtig?

Vom Standpunkt des einzelnen Mitglieds einer staatlichen Rechtsgemeinschaft hat dieser Umstand keinerlei Einfluß auf die bindende Kraft des Gesetzes innerhalb der staatlichen Rechtsordnung[1]). Für den Einzelnen ist die gesetzgeberische Tätigkeit des Staates auch rechtmäßig, wenn sie im Widerspruch mit völkerrechtlichen Verpflichtungen steht.

Vom Standpunkt anderer Völkerrechtssubjekte wird jedoch die gesetzgeberische Tätigkeit des Staates als Verhalten eines Völkerrechtssubjektes gewertet, falls der betreffende Staat eine Bindung hinsichtlich der Regelung einer bestimmten Materie eingegangen ist. Nur in diesem Falle des „völkerrechtlich bedeutsamen Landesrechts"[2]) kann die Handlung des Staates als völkerrechtsgemäß oder völkerrechtswidrig bewertet werden. Er ist in diesem Fall vom völkerrechtlichen Standpunkt anderer Völkerrechtssubjekte nicht ausschließlich zur Regelung bestimmter Angelegenheiten zuständig. Er kann diese Fragen nicht mehr nach freiem Belieben regeln. Nach seinem Willen ist er durch Vertrag mit anderen Subjekten in bestimmter Richtung gebunden. Diese völkerrechtserheblichen Angelegenheiten sind demnach nicht unter dem Einwand des Art. 15, VIII zu verstehen. Denn die Vertragspartner haben ein Recht auf bestimmte Regelung dieser Fragen.

So ergibt sich etwa aus der Tatsache, daß der Erwerb der polnischen Staatsangehörigkeit seitens ehemaliger Deutscher in den abgetretenen Gebieten durch Art. 91 des Versailler Diktats geregelt ist, daß diese Frage beide Vertragsstaaten angeht. Polen muß sich an die eingegangene Verpflichtung halten, und kann nicht mehr selbständig über Erwerb oder Nichterwerb der Staatsangehörigkeit entscheiden[3]).

Nun folgt aus der oben vertretenen Auffassung vom Völkerrecht als der Gesamtheit der Vertrags- und Gewohnheitsrechte, daß Umfang und Inhalt der völkerrechtlichen Bestimmungen für jede Landesrechtsordnung verschieden sind. Die

---

[1]) So auch Anzilotti, S. 41
[2]) Triepel, S. 272 ff.
[3]) Vergl. den Schiedsspruch vom 10. Juli 24 in Niemeyr Zeitschr. Bd. 33, S. 333

Bestimmung des völkerrechtlich erheblichen Landesrechts kann also nur für eine bestimmte Zeit und einen einzigen Staat vorgenommen werden; da es ja „kein für alle Staaten gleichmäßig verbindliches allgemeines Völkerrecht gibt“[1]).

Die bisherige Untersuchung ergibt also, daß die Teile der Landesrechtsordnung, über die völkerrechtliche Bestimmungen bestehen, nicht in das Gebiet fallen, in dem jeder Staat ausschließlich zur Regelung befugt ist[2]). Daraus kann aber nicht ohne weiteres per argumentum a contrario gefolgert werden, daß alle Fragen, die keine völkerrechtliche Regelung erfahren haben, zum Vorbehaltsgebiet jedes Staates gehören. Da diese Frage gegenwärtig bei der Auslegung des Art. 15 Abs. 8 den Hauptgegenstand der Erörterung bildet, soll sie im folgenden besonders untersucht werden.

2. Die Rolle des Völkerrechts in Art. 15, VIII der Satzung.

Wie bereits unter IV, 2 erwähnt, läßt die Abweichung der beiden authentischen Texte des Abs. 8 die Streitfrage entstehen, ob alles das, was vom Völkerrecht nicht geregelt ist, den Einwand der ausschließlichen Zuständigkeit eines Staates rechtfertigt, oder ob nur die Angelegenheiten unter das Vorbehaltsgebiet fallen, die durch ausdrückliche völkerrechtliche Ermächtigung den Einzelstaaten zur Ausübung ihrer Staatsgewalt übertragen sind. Mit anderen Worten: Hat das Völkerrecht eine negative Rolle, indem es über gewisse Fragen keine Befehle aufstellt, oder hat es insoweit eine positive Funktion bei der Bestimmung der ausschließlichen Angelegenheiten, als es des Nachweises einer ausdrücklichen Zuweisung an den betreffenden Staat bedarf? Wenn der Ständige Internationale Gerichtshof auch feststellt, daß die beiden Fassungen die gleiche rechtliche Bedeutung haben[3]), so ist damit doch nicht die Streitfrage geklärt, welche von beiden Auffassungen als die richtige anzusehen ist.

Bei der Erörterung dieser Frage geht Suckiennicki[4]) von der Voraussetzung aus, es gäbe drei verschiedene Arten von Angelegenheiten:

1) solche, die durch das Völkerrecht geregelt seien;

2) die durch Völkerrecht der ausschließlichen Regelung bestimmter Staaten zugewiesen seien;

3) ungeregelte Fragen, deren Zugehörigkeit zu 1) oder 2) erst die fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts bringen werde.

[1]) Triepel, S. 283
[2]) Brierly, S. 9
[3]) C. P. Serie B Nr. 4, S. 22
[4]) Suckiennicki, S. 327 ff.

Der Einwand des Abs. 8 treffe lediglich auf die Angelegenheiten unter 2) zu. Auch für die nicht geregelten bestehe die Zuständigkeit des Völkerbundrates, da für die Zuständigkeit eine allgemeine Vermutung bestände, und die Vorschrift des Abs. 8 eine Ausnahme darstelle. Da demnach die Vorbehaltsangelegenheiten auf Grund einer Ermächtigung den Staaten zuständen, seien sie „également régies par le droit international car c' est d' après les prescriptions de ce droit qu' elles rentrent dans la domestique juristiction de l' Etat Souvereign".

Auch Bruns[1]) schreibt dem Völkerrecht eine positive Rolle zu. Er geht jedoch von dem Gedanken aus, daß eine Unterscheidung von geregelten und nicht geregelten Beziehungen nicht angängig sei. „Das Wesen der Rechtsordnung ist das uneingeschränkte, für alle Beziehungen und unter allen Umständen geltende Friedensgebot"[2]). Aus dem Fehlen einer konkreten Bestimmung könne nicht der Schluß gezogen werden, daß es über eine bestimmte Frage keinen allgemeinen Grundsatz des Völkerrechts gäbe. So setze auch ein nur zwischen zwei Staaten auf eine spezielle Frage abgestellter Vertrag einen allgemeinen Grundsatz des Völkerrechts voraus. „Denn eine Regel kann den Charakter einer Rechtsnorm nur als Bestandteil einer Rechtsordnung nur in dem und durch das System dieser Rechtsordnung besitzen". Wenn man überhaupt eine Rechtsordnung annähme, sei die Vorstellung von zwei getrennten Tätigkeitsgebieten der Staaten nicht möglich, von denen das eine der Völkerrechtsordnung unterstellt sei, das andere ihr aber völlig entzogen. Vielmehr verleihe die Rechtsordnung den Staaten Herrschaftsrechte für gewisse Fragengebiete. Es sei aber zu scheiden zwischen der ausschließlichen und der konkurrierenden Befugnis eines Staates zur Ausübung seiner Herrschaftsrechte. Ausschließlichkeit sei nur gegeben, wenn an andere Staaten ein entsprechendes Verbot ergangen sei[3]). Anderenfalls bestehe nur eine Duldungspflicht. So sei etwa die Befugnis des Staates zur Regelung der Staatsangehörigkeit auf ihrem Gebiet nicht in diesem Sinne ausschließlich. Es sei einem Staat nicht verwehrt, die Angehörigen eines anderen Staates auch zu seinen Angehörigen zu erklären.

Indessen weist Triepel mit Recht darauf hin, daß den Staaten auf dem Gebiet der Staatsangehörigkeit doch gewisse Schranken gezogen sind. Sie können die Grundlage für den Erwerb der Staatsangehörigkeit nicht beliebig wählen. Treffend braucht er als Beispiel „es wäre völkerrechtswidrig gewesen, wenn etwa Groß-Britannien in seiner Naturalisations-Act von 1870 allen Personen, mit englischer Muttersprache die britische

---

[1]) Bruns, Völkerrecht, S. 42 ff.
[2]) a. a. O. S 26
[3]) Auch Verdross, Verf. macht diesen Unterschied, Vergl. S. 165 ff.

Staatsangehörigkeit hätte verleihen wollen; ein solches Gesetz wäre am nächsten Tag mit einer Kriegserklärung der Vereinigten Staaten beantwortet worden. So besteht doch in gewisser Hinsicht eine Beschränkung der Freiheit, diese Fragen zu regeln, und mehr als eine Duldungspflicht anderer Staaten, die sich allerdings nicht mit auf die Wahl zwischen den beiden grundsätzlichen Principien, dem ius soli und ius sanguinis erstreckt[1]).

Mit dieser Auffassung von der ausschließlichen Zuständigkeit, die Bruns vertritt, würde man aber zu dem Ergebnis kommen, — wie er selbst zugibt[2]) — daß die im allgemeinen unter Art. 15, VIII begriffenen Fragen nicht mehr zum domaine réservé gerechnet werden könnten, wie etwa die Frage der Schutzzoll- und Einwanderungspolitik. Demgegenüber hat aber die Cour permanente auch für die Staatsangehörigkeitsfragen festgestellt, daß sie „dans l' état actuel du droit international . . sont ent principe comprises dans ce domaine réservé". Daher stellt Bruns abschließend fest: „Soll also Art. 15 Abs. 8 einen Inhalt haben, so wird man ihn dahin interpretieren müssen, daß er sich auf diejenigen Gegenstände bezieht, die den Einzelstaaten zur selbständigen Regelung von der Völkerrechtsordnung im Rahmen der allgemeinen Grundsätze des gemeinen Rechts überlassen sind"[3]). Nach dieser Auffassung würde es zur Wirksamkeit des Völkerbundsstatuts immer des Nachweises einer Ermächtigungsbestimmung bedürfen.

Die bisher dargestellten Ansichten, die dem Völkerrecht durch Zuweisung von Freiheitsgebieten an die Staaten eine positive Rolle zuerkennen, lassen sich bei der hier vertretenen Auffassung vom Wesen des Völkerrechts nicht halten. Wenn den Staaten erst das Gebiet zugeteilt werden muß, in dem sie dann nach eigenem Belieben walten dürfen, ist notwendige Voraussetzung, daß sie grundsätzlich unfrei sind. Zurückschauend müßte das zu dem absurden und unhaltbaren Ergebnis führen, daß ursprünglich zwischen den Staaten alles verboten gewesen sei, und erst die fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts im Laufe der Zeit durch Erlaubnisnormen den Staaten freie Betätigungsmöglichkeiten gegeben habe. Eine solche Ansicht widerspricht dem gesunden Menschenverstand ebenso wie der geschichtlichen Entwicklung des positiven Völkerrechts.

Ursprünglich frei haben die Staaten im Laufe der Jahrhunderte durch Verträge oder durch zur Gewohnheit gewordene Uebung ihre unbeschränkte Freiheit freiwillig auf bestimmten Gebieten eingeschränkt. Daraus muß sich notwendig ergeben, daß die Staaten tun können, was ihnen beliebt, soweit sie nicht

[1]) Triepel, Internationale Regelung, S. 195 ff.
[2]) Bruns, S. 48
[3]) Bruns, S. 48, Vergl. auch Strisower in Wörterb. Völkerrecht I S. 590

durch ausdrückliche oder stillschweigende Bestimmung gebunden sind.

Damit wird allerdings die Behauptung von der Geschlossenheit der Völkerrechtsordnung bestritten, denn wo für ein bestimmtes Verhalten überhaupt kein Rechtssatz besteht, ergeben sich Lücken im Recht[1]). Nur dann könnte es eine geschlossene Rechtsordnung geben, wenn die Freiheit des Verhaltens vom Recht gewollt, also rechtlich geregelt ist. Eine Rechtsordnung, in der es keinen „rechtsfreien Raum" gibt, aber doch einen „gesetzesfreien"[2]), ist das Völkerrecht nach obigen Ausführungen nicht. Eine solche Gegenüberstellung von gesetztem und ungesetztem Recht ist im Völkerrecht nicht haltbar, da dieses zum großen Teil aus Gewohnheitsrecht, also ungesetztem Recht besteht. Da im Völkerrecht „objektives Recht und Rechtsverhältnis regelmäßig in ungeschiedener Einheit auftreten"[3]), fallen alle Angelegenheiten in den rechtsleeren Raum, für die zwischen Völkerrechtssubjekten keine vertrags- oder gewohnheitsrechtlichen Bindungen nachzuweisen sind.

Mit Hilfe dieser Erwägung wird die Auffassung von Politis über die „domaine réservé" erkennbar, der ebenfalls die Frage aufwirft, ob diese vom Recht „reconnu ou seulement toléré"[4]) sei. Er findet es „en effet inconsévable que le droit décide lui-même que telle activité humaine reste hors de son empire"[5]). Wenn das Vorbehaltsgebiet nicht ausdrücklich vom Recht anerkannt wird, muß es gekennzeichnet werden als „formé de la somme des lacunes de droit"[6]).

Auch Brierly geht bei Erörterung der „matters of domestic juristiction"[7]) von der Anschauung aus, daß jeder Staat nach seinem Belieben handeln kann, und den Wünschen und Interessen anderer Staaten nicht Rechnung zu tragen braucht „unless some rule of law existes which is applicable in the circumstances"[8]). Aus diesem „fundamental principle" ergibt sich der Gesichtspunkt, nach dem jedes staatliches Verhalten einer von zwei Klassen zugeteilt werden könne: völkerrechtlich geregelte Fragen und solche, über die eine zwischenstaatliche Bestimmung nicht bestehe. Diese letzteren betreffe das Gebiet des Art. 15, VIII. Eine dritte Möglichkeit, etwa Fragen, die zwar nicht geregelt, aber trotzdem „not a matter of domestic juristiction" sind, lehnt er ab. Er kommt damit zu dem Ergebnis, das auch aus der hier vertretenen Ansicht folgt, daß der

---

[1]) So auch Strisover. Krieg, S. 15
[2]) Schmidt, Lotusfall, S. 49
[3]) Walz, 258. ähnlich Waldetter, Staatslehre, S. 354 ff. 357
[4]) Politis, S. 47
[5]) derselbe, S. 48
[6]) derselbe. S. 56
[7]) Vergl. British Yearbock, 1925, S. 8 ff.
[8]) a. a. O. S. 10

Einwand der ausschließlichen Zuständigkeit stets dann gegeben ist, wenn vom Völkerrecht aus gesehen „no rule of law is applicable“[1]).

Das ist auch der Sinn, der aus der wörtlichen Auslegung der französischen Fassung hervorgeht: „une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie“. Das Völkerrecht hat bei der Bestimmung des Vorbehaltsgebietes eine negative Rolle.

Dieser Ansicht hat auch der Ständige Internationale Gerichtshof wiederholt Ausdruck gegeben. Seine Ausführungen anläßlich des französisch-englischen Nationalitätenstreites in Tunis und Marokko lassen anfänglich noch Zweifel aufkommen. Wenn der Gerichtshof meint[2]): „il faut bien sousligner le mot exclusive . . . il ne s' agit pas d' examiner ni l' une des Parties en cause est ou n' est pas compétente, en droit pour faire ou ne pas faire telle ou telle choses, mais bien si la compétence qu' elle revendique est exclusive“, dann könnte man der Ansicht sein, der Gerichtshof fordere eine von der Völkerrechtsordnung übertragene ausschließliche Befugnis zur Regelung gewisser Fragen. Indessen ergibt sich aus den weiteren Ausführungen eine bare Zurückweisung von der Theorie der positiven Rolle des Völkerrechts: „à un certain point de vue on pourrait bien dire que la compétence d' un Etat est exclusive dans les limites trassées par le droit international de terme pris dans son sens large comprénant à la fois le droit coutumier et le droit conventionel général ou particulier. Mais un examen attentif du § 8 de l' articel 15 démontre que ce n' est pas dans ce sens qu' on y parle de compétence exclusive“[3]). Vielmehr soll die ausschließliche Zuständigkeit Materien betreffen, die „im Prinzip“ vom Völkerrecht nicht geregelt sind. Die Vorbehaltsangelegenheiten bilden also ein Gebiet, das die Rechtsordnung frei läßt. Jeder Staat hat hier uneingeschränkte Bestimmungsfreiheit.

Noch deutlicher ergibt sich diese Auffassung des Gerichtshofes aus seinen Ausführungen im Lotusfall Er hatte die Frage zu prüfen, ob im internationalen Recht alles, was nicht ausdrücklich verboten sei, erlaubt sei, und kommt zu bejahender Antwort. Das Völkerrecht regle die Beziehungen unabhängiger Staaten. Diese Bindungen der Staaten beruhen auf ihrem eigenen Willen. Eine Vermutung für eine Einschränkung der Unabhängigkeit bestehe nicht. Aus dem Grundsatz, daß jeder Staat etwa seine Gerichtsbarkeit nur auf seinem Gebiet ausüben könne, könne nicht gefolgert werden, daß der Staat über einen Tatbestand, der sich im Ausland ereignet hat, nur auf

---

[1]) a. a. O., S. 11
[2]) C. P. Serie B Nr. 4, S. 2
[3]) C. P. Serie B Nr. 4, S 2

Grund einer völkerrechtlichen Ermächtigung verhandeln könne „or, tel n' est certainement pas l' état actuel du droit international". Den Staaten wird belassen „une large liberté qui n' est limitée que dans quelques cas par des règles prohibitives; pour les autres cas chaque Etat reste libre d' adopter les principes, qu' il juge les meilleurs et les plus convenables". Es sei nur festzustellen, ob in einer bestimmten Angelegenheit generelle oder spezielle Beschränkungen bestehen.

Die Freiheit und Unabhängigkeit der Staaten ist die Grundlage des Völkerrechts. Diese Auffassung könnte kaum schärfer ausgedrückt werden, als es die Cour permanente in diesem Urteil tut. Das Völkerrecht als die Gesamtheit der Gewohnheit und vertragsrechtlichen Bestimmungen ist unter diesem Gesichtspunkt eine Summe von Beschränkungen eines Staates. Abschließend kann man daher die Frage nach dem Inhalt des Vorbehaltsgebietes mit Fenwick[1]) dahin beantworten: „in general they may be said to be all questions upon which the members of the international community have not agreed to accept the regulation of a principle or rule of law". Treffend kann man das Gebiet der domestic matters bezeichnen als „the sum total of national interests minus the interests governed by international law".

Wenn also in einem Streit die Unzuständigkeit des Rates auf Grund des Art. 15, VIII geltend gemacht wird, braucht nicht die Partei, die den Einwand erhebt, eine Erlaubnisnorm des Völkerrechts nachzuweisen. Denn diese stützt sich ja auf das Fehlen „d' une règle prohibitive du droit internationale"[2]), und etwas, was nicht vorhanden ist, braucht nicht bewiesen zu werden. Im Gegenteil, hat die andere Partei zur Entkräftung des Einwandes die völkerrechtliche Bestimmung nachzuweisen, welche die dem Streit zugrunde liegende Frage zu einer internationalen macht, und damit der ausschließlichen Regelung durch einen Staat entzieht.

3. Der relative Charakter der Vorbehaltsangelegenheiten.

Zusammenfassend wird man unter den Gegenständen, die jeder Staat selbständig und ausschließlich regeln kann, für die er mit Wirksamkeit den Einwand der Unzuständigkeit des Rates als Vermittler erheben kann, alle vom Völkerrecht in keiner Weise erfaßten Fragen zu verstehen haben. Das Völkerrecht ist indessen als Gesamtheit des zwischenstaatlichen Vertrags- und Gewohnheitsrechtes nicht ständig in seinem Umfang gleich. Einmal ist „ein fortwährendes Hinüberwechseln von inneren Angelegenheiten in das Gebiet der internationalen

[1]) American Journal, 1925, S. 144
[2]) Vergl. Philipse, S. 70

Angelegenheiten festzustellen“[1]). Aber auch die Erscheinung ist zu beobachten, daß eine Frage, die zwischenstaatlich geregelt war, wieder in das ausschließliche Gebiet des Landesrechts zurückfällt, dem sie durch völkerrechtlichen Vertrag entzogen war[2]). So muß man als Folge der grundsätzlichen Anerkennung der deutschen Gleichberechtigungsforderung erwarten, daß die Fragen der deutschen Wehrmacht im gleichen Maße zu ausschließlich deutschen werden, wie sie es in anderen Staaten bis jetzt sind.

Aus diesem Zusammenhang von internationalen und ausschließlich landesrechtlichen Angelegenheiten ergibt sich die Unmöglichkeit, mit allgemeiner und dauernder Gültigkeit auch nur für eine einzige Frage die Zugehörigkeit zum Vorbehaltsgebiet festzulegen. Wenn der Ständige Internationale Gerichtshof in dem berühmt gewordenen Gutachten Nr. 4 feststellt, daß die Regelung der Staatsangehörigkeit jedem Staate ausschließlich zusteht, so fügt er die Einschränkung „en principe“ und „dans l' état actuelle du droit international“ hinzu. Die Cour permanente faßt demnach ihre Ansicht zusammen: „La question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d' un Etat est une question essentiellement relative: elle dépend du développment des rapports internationaux“[3]).

Soll also eine bestimmte Frage darauf geprüft werden, ob sie den Einwand des Art. 15, VIII rechtfertigt, dann ist zu untersuchen, ob die Parteien des Streites gegenseitig eine vertragliche Verpflichtung übernommen haben, oder ob dieser gewohnheitsrechtlich international geregelt wurde. Fällt das Ergebnis negativ aus, dann muß die Frage als zur ausschließlichen Zuständigkeit des betreffenden Staates gehörig angesehen werden.

[1]) So Schubert S. 111, Philipse, S. 76, Rousseau, S. 261
[2]) Verdross, Verf. S. 168 ff.
[3]) C. P. Serie B Nr. 4, S. 24

VIII. Folgen des wirksamen Einwandes aus Art. 15, VIII der Satzung auf das Verhältnis der streitenden Parteien.

Der Begriff der ausschließlichen Zuständigkeit eines Staates wurde untersucht im Hinblick auf seine Bedeutung im Rahmen der friedenserhaltenden Aufgabe des Völkerbundes. Nachdem Inhalt und Grenzen dieser Bestimmung der Satzung dargelegt sind, soll abschließend erörtert werden, welche Folgen sich aus dem wirksamen Einwand der Unzuständigkeit des Rates ergeben.

Das Völkerbundsstatut stellt für diesen Fall nur fest, daß der Rat in einem Bericht seine Unzuständigkeit, über einen bestimmten Streit zu verhandeln, ausspricht, jedoch ohne den sonst üblichen Lösungsvorschlag. Dieser „negative Bericht"[1]) folgt aus der Selbstverständlichkeit, daß sich die Organe des Völkerbundes nicht mit Streitigkeiten befassen, die das internationale Recht nicht berühren. Daß eine Auseinandersetzung nicht schon durch die Tatsache völkerrechtlichen Charakter annimmt, daß ein Völkerbundsmitglied sie vor den Rat bringt, haben die Juristen[2]) im Aaland-Fall wie auch der Ständige Internationale Gerichtshof[3]) ausgesprochen. Mit diesem Bericht wird aber der bestehende Konflikt nicht gelöst. Nach wie vor bleibt es bei dem Tatbestand, der Schädigungen von materiellen oder ideellen Interessen des anderen Staates verursachte, und damit Anlaß zu dem Streit gab. Denn wenn auch in der Anerkennung des Einwandes aus Abs. 8 eine Zurückweisung des rechtlichen Anspruchs liegt, den die unterliegende Partei erhoben hat, so ist dami über den politischen Streit, der dem Fall zugrunde liegt, nichtst entschieden.

Bemerkenswert sind in dieser Hinsicht die Ausführungen von Latham in der Sitzung des Australischen Parlaments vom 11. 9. 25[4]). „A decision that a dispute arises out of a matter which falls whithin the domestic jurisdiction of a party according to international law determines only the question of the legal power and not the question of moral justice". Gerade aber diese Fragen seien oft der Anlaß zu Kriegen gewesen. Er erinnert an den Burenkrieg, der durch die schlechte Behandlung der Ausländer in Transvaal hervorgerufen wurde. Das Schwergewicht seiner Rede liegt in der Behauptung, im Falle der ausschließlichen Zuständigkeit „if there is no recomendation made by the Council there is nothing to restrict members of the League from undertaking warlike operations"[5]). Da auch Heller meint, daß der „Kriegsfall in Art. 15 Abs. 8 ausdrücklich

---

[1]) So Magyari, S. 81 ff.
[2]) J. O. Oct. 1920, Suppl. Spec. Nr. 3, S. 4
[3]) C. P. Serie B Nr. 4, S 25
[4]) Britih Yearbook, 1923/24, S. 185 ff.
[5]) a. a. O., S. 188

vorgesehen sei"[1]), soll abschließend die Frage erörtert werden, ob ein solcher Krieg als ungerechter von der Satzung untersagt ist.

Uebernehmen die Parteien eine Verpflichtung, nicht zum Kriege zu schreiten? Innerhalb des Art. 15 enthält der Abs. 6 ein solches Kriegsverbot. Die Voraussetzung ist jedoch ein Bericht mit dem Vorschlag einer Lösung des Streitfalles, der vom Rat einstimmig angenommen wurde. Nur dann verpflichten sich die Parteien, sich nicht mit Waffengewalt anzugreifen. Wird jedoch der Bericht nicht einstimmig angenommen, dann behalten sich die Mitglieder des Völkerbundes gemäß Abs. 7 vor „to take such action as they shall consider necessary for the maintenance of right and justice". Daß bei entsprechender Bedeutung der strittigen Frage die Mittel für die Erhaltung „of right and justice" in einer gewaltsamen Auseinandersetzung zu finden sein werden, braucht trotz Genfer Protokoll, Locarno und Kellogg-Pakt nicht erörtert zu werden. In derartigen Ausnahmefällen zeigt sich erst, was unter der Souveränität eines Staates zu verstehen[2]) ist.

In Abs. 8 ist aber ausdrücklich vorgesehen, daß der Rat keinen Lösungsvorschlag geben soll. Die Parteien werden daher auch in keiner Hinsicht gebunden. Sie werden also auch frei sein zur Kriegsführung[3]).

Gegen einen solchen Krieg könnte der Völkerbund auch nicht mit Zwangsmaßnahmen einschreiten. In Betracht käme an erster Stelle die Bestimmung des Art. 10 der Satzung. Voraussetzung ist jedoch hier, daß der Angriff sich gegen die „Unversehrtheit des Gebietes und die bestehende politische Unabhängigkeit" richtet. Wenn nicht feststeht, daß die Kriegshandlung dieses Ziel hat, kann Art. 10 nicht Anwendung finden[4]). Da in dem geschilderten Fall eine solche Absicht nicht vorliegt, muß die Anwendung der Bestimmung außer Betracht bleiben.

Auch Art. 11, I der Satzung ermächtigt den Völkerbund „die zum wirksamen Schutz des Völkerfriedens geeigneten Maßnahmen zu ergreifen". Abgesehen davon, daß infolge der Unklarheit, ob Rat oder Vollversammlung zu einer Entscheidung ex officio berufen ist, auch das Einstimmigkeitsprinzip die Möglichkeit des Wirksamwerdens der Bestimmung stark herabmindert, lassen sich noch besondere Gründe zu seiner Ablehnung[5]) anführen. Einmal hat der Rat mit der Annahme des Einwandes seiner Unzuständigkeit entschieden, daß er sich in die betreffende Frage nicht einmischen darf. Würde man annehmen,

[1]) Heller, S. 158, allerdings ohne nähere Begründung
[2]) So auch Carl Schmitt, S. 12
[3]) Vergl. auch Latham, a. a. O. S. 188, a. A.: Schücking-Wehberg, S. 589
[4]) Röttger, S. 61
[5]) a. A.: Schücking-Wehberg, S. 590

daß er auf Grund einer „Bedrohung mit Krieg" einschreiten dürfte, dann würde die Bestimmung des Abs. 8 praktisch bedeutungslos; denn dieser Ausdruck soll nicht zu eng ausgelegt werden[1]). Es wäre dann aber auch überflüssig gewesen, in Art. 5, III des Genfer Protokolls von 1924 die Möglichkeit besonders zu erwähnen, daß der Rat trotz der Anerkennung seiner Unzuständigkeit auf Grund des Art. 11 der Satzung einschreiten kann. Ueberdies können nach dieser Bestimmung zur Vermeidung eines Krieges an die Mitglieder nur Empfehlungen, aber keine Befehle ergehen; denn „die Organe des Völkerbundes haben nicht das Recht, den Parteien von sich aus zwangsweise irgend eine Lösung aufzuerlegen"[2]).

Schließlich könnte man noch die Zwangsexekution des Völkerbundes gemäß Art. 16 der Satzung in Betracht ziehen. Jedoch ist eine der beiden Voraussetzungen eine Verletzung von Verpflichtungen der Art. 12, 13, 15 nicht gegeben. Ueberdies ist m. E. auch die Bedeutung des Ausdrucks „zum Kriege schreiten" (resort to war, recours à la guerre) eine der Hauptschwierigkeiten, die sich bei der Anwendung dieser Bestimmung bieten. Muß man doch innerhalb des Völkerbundes die Tendenz beobachten, die Bezeichnung „Krieg" nach Möglichkeit nicht auszusprechen, selbst dort nicht, wo eine gewaltsame und blutige Auseinandersetzung stattfindet, die von jedem Unbefangenen sonst die Bezeichnung des Krieges erhält. So war es etwa und ist es noch, gegenüber dem Verhalten Japans in der Mandschurei und den Vorfällen zwischen den südamerikanischen Staaten. Denn wie Röttger mit Recht ausführt[3]), gehört zum Tatbestand „Krieg" nicht, daß der Angegriffene sich wehrt, noch daß eine förmliche Kriegserklärung abgegeben wurde.

Aus den bisherigen Ereignissen scheint es nicht ungerechtfertigt, die Bestimmung der Zwangsexekution gemäß Art. 16 der Satzung zu kennzeichnen mit den Worten: „Rechtseinrichtungen sind nur dann zu beachten, wenn sie wirklich vorhanden sind"[4]). In diesem Zusammenhang möge eine Notiz der Times vom 25. 11. 32 Erwähnung finden, die die Ansicht Englands über die Völkerbundszwangsmaßnahmen wiedergibt: Ausdruck der englischen öffentlichen Meinung sei die Aeußerung Churchills am 23. 11. 32 im Unterhaus, daß das englische Volk sich nicht durch einen Mehrheitsbeschluß des Völkerbundrates gegen seinen Willen oder gegen bessere Ueberzeugung zu einem Kriege zwingen lassen werde. Wenn also die Empfehlungen des Völkerbundrates bei den Hauptmächten eine derartige Aufnahme erwarten können, kann man von dem Gesamtergebnis nicht viel erwarten.

[1]) Röttger, S. 68
[2]) Schücking, Genfer Protokoll, S. 177
[3]) Röttger, S. 6
[4]) Gmellin, S. 34

Aus diesen Erwägungen geht nur wieder das Eine hervor: Man darf trotz der recht zweifelhaften Entwürfe zur Abrüstung und zum Kriegsverhütungsrecht, trotz Völkerbund, Genfer Protokoll, Locarno und Kellog-Pakt nicht vergessen, daß der Krieg in den wichtigen Lebensfragen souveräner Mächte immer noch die letzte Entscheidung zu bringen hat. Nicht nur zu Paradezwecken werden bei anderen Mächten große Summen für die Wehrmacht ausgegeben. Aufgabe der Völkerrechtswissenschaft muß es hier sein, der Menschheit durch Einwirken auf die Kriegführung zu dienen.

Lebenslauf.

Geboren wurde ich am 28. Oktober 1908 zu Breslau als Sohn des Kaufmanns Rudolf Körner und seiner Ehefrau Elise geb. Niggl. In meiner Heimatstadt besuchte ich das Realgymnasium am Zwinger, wo ich Ostern 1927 die Reifeprüfung bestand. Danach ließ ich mich auf der Deutschen Verkehrsfliegerschule während zwei Jahren zum Verkehrsflieger ausbilden. Schlechter Berufsaussichten wegen begann ich im Jahre 1929 das Studium der Rechtswissenschaften. Das erste Semester studierte ich in München, ein weiteres in Kiel und fünf Semester an der Friedrich-Wilhelms-Universität zu Breslau, wo ich am 28. Februar 1933 das Rigurosum bestand.